

2
144
42
65
3



Descentralización Fiscal en Centroamérica

Estudio comparativo

Gonzalo Espitia Avilez



"Descentralización Fiscal en
Centroamérica. Estudio
comparativo"

Edición:
Coordinación Técnica de la
CONFEDELCA y Cooperación
Técnica Alemana (GTZ).

Producción:
Consultor Principal:
Gonzalo Espitia Áviles
Marco Agüero (Honduras)
Gilberto Lindo (Nicaragua)
Tito Mario Velásquez
(El Salvador)
Giovanni Leiva (Costa Rica)
Ignacio Rodríguez (Panamá)
Rokael Cardona (Guatemala).

Coordinación de la edición:
Alberto Enríquez Villacorta
Marcos Rodríguez
Jaime Idrovo-Murillo
Ondina Castillo.

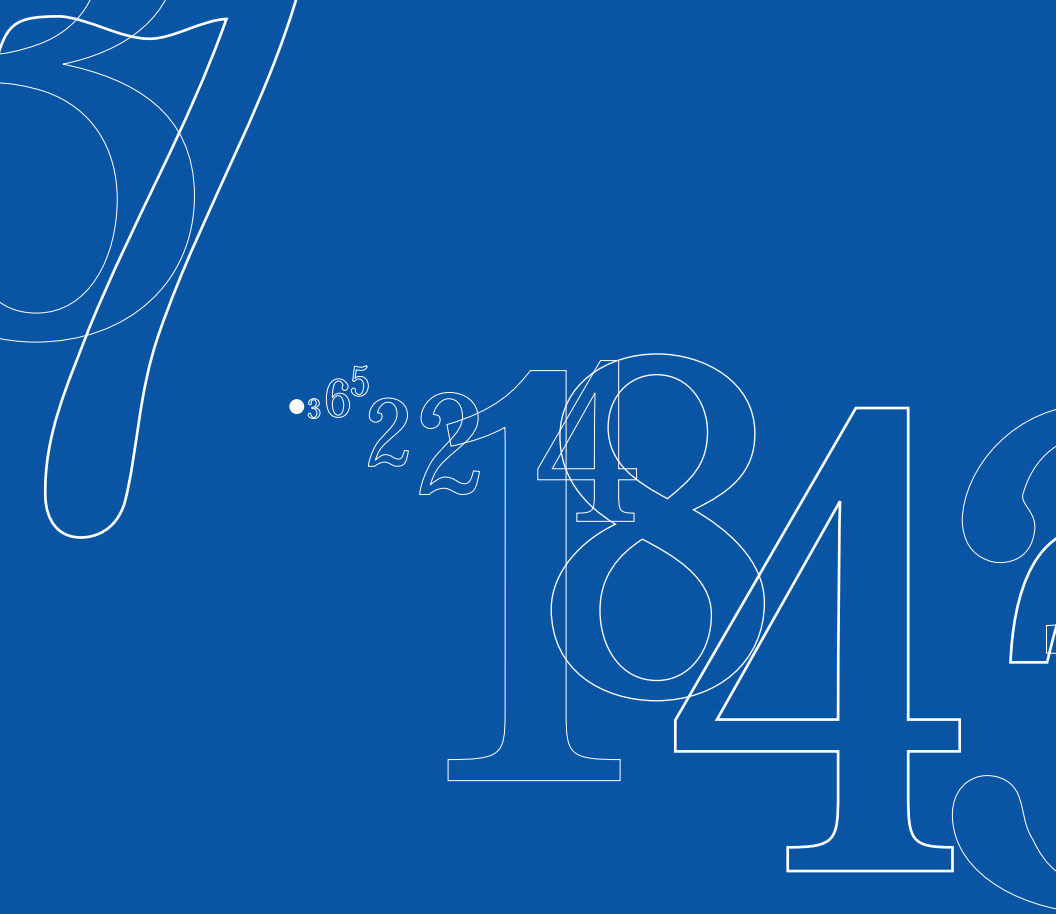
Diseño y diagramación:
Ricardo Castellón

Se imprimieron: 3,000
ejemplares.

La publicación de este libro
ha sido posible gracias al
apoyo de la Cooperación
Técnica Alemana (GTZ).

Se autoriza la reproducción de
este material, siempre y
cuando se cite la fuente.
Las opiniones expresadas en
este estudio son de la
exclusiva responsabilidad de
los autores y no
necesariamente reflejan los
puntos de vista de la
CONFEDELCA, GTZ Y
DIPUTACIÓN DE
BARCELONA.

San Salvador, El Salvador, C.A.
Octubre de 2004



Estudio
comparativo

Índice

Primera parte

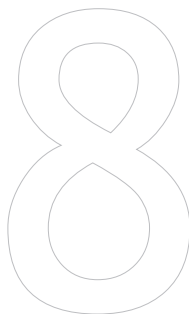
INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

1. LO FISCAL BAJO RESTRICCIONES NORMATIVAS.
 - 1.1 MARCO CONSTITUCIONAL.
 - 1.2 MARCO LEGAL. REFORMAS.
2. POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN REDACTADAS Y POCO DESARROLLADAS.
3. MUNICIPIOS PEQUEÑOS, BRECHA FISCAL HORIZONTAL Y VERTICAL AMPLIA.
4. COMPETENCIAS MUNICIPALES DE GRADO MENOR.
5. ESFUERZO LIMITADO EN EL FORTALECIMIENTO FISCAL MUNICIPAL.
 - 5.1 PRESIÓN TRIBUTARIA LOCAL.
 - 5.2 INGRESOS Y GASTOS MUNICIPALES.
 - 5.3 DESCENTRALIZACIÓN DE INGRESO Y DE GASTO.
 - 5.4 ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS LOCALES.
 - 5.5 ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS LOCALES.
 - 5.6 ESTRUCTURA DE LOS EGRESOS MUNICIPALES
6. OTROS RECURSOS PARA LA INVERSIÓN MUNICIPAL.

Segunda parte

CONCLUSIONES Y DESAFÍOS



Cuadros

Cuadro No. 1	Centroamérica. Datos generales.
Cuadro No. 2	Algunos países de Centroamérica: división político administrativa 2002.
Cuadro No. 3	Tamaño de los municipios en Centroamérica.
Cuadro No. 4	Competencias comunes de los municipios en Centroamérica.
Cuadro No. 5	Presión tributaria local en los países de Centroamérica.
Cuadro No. 6	Ingresos por habitante en los países de Centroamérica.
Cuadro No. 7	Ingreso y gasto municipal por habitante en los países Centroamericanos por tamaño poblacional.
Cuadro No. 8	Ingreso y gasto municipal por habitante en los municipios centroamericanos, 2002.
Cuadro No. 9	Importancia de los ingresos y gastos en varios países.
Cuadro No. 10	Descentralización del ingreso municipal.
Cuadro No. 11	Descentralización del gasto municipal.
Cuadro No. 11-A	Autonomía de ingreso municipal.
Cuadro No. 11-B	Autonomía de gasto municipal.
Cuadro No. 12	Estructura de los ingresos locales en Centroamérica.
Cuadro No. 13	Importancia de las transferencias en los países centroamericanos.
Cuadro No. 14	Estructura de los ingresos tributarios en Centroamérica.
Cuadro No. 15	Estructura de los egresos municipales en Centroamérica.
Cuadro No. 16	Estructura de los gastos corrientes municipales en Centroamérica.
Cuadro No. 17	Comparación entre las transferencias a las municipalidades y los recursos de los fondos sociales. Guatemala.

PRECISIÓN METODOLÓGICA

Las cifras analizadas en este documento fueron producto de la revisión de fuentes secundarias verificables y sirvieron de base para realizar los cálculos correspondientes; de igual forma, son tomadas de distintas fuentes y pueden no coincidir. Esta situación se presenta por las diferentes metodologías utilizadas para consolidar las cuentas nacionales y regionales que utilizan las distintas agencias internacionales y las instituciones nacionales de cada país. Se pueden presentar inconsistencias debido a la carencia en varios países objeto de la muestra de un sistema de información de cuentas municipales sólido.

Presentación

La Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local (CONFEDELCA) se ha convertido, desde hace cuatro años en un espacio permanente a nivel regional, en el cual representantes de gobiernos centrales, locales y sociedad civil, parlamentos y empresa privada, se encuentran para compartir análisis, reflexiones y propuestas, intercambiar experiencias y generar vínculos, con el propósito de contribuir a dar un mayor impulso a dichos procesos en los países del istmo.

Este esfuerzo ha sido acompañado desde un principio por la Diputación de Barcelona como socio estratégico y ha recibido apoyo de otros organismos de cooperación internacional como GTZ de Alemania y DIAKONIA de Suecia.

Las dos primeras conferencias realizadas respectivamente en San Salvador y Ciudad de Guatemala, abordaron distintas temáticas relacionadas con el desarrollo local y la descentralización del Estado y dieron lugar a la estructuración de Mesas Nacionales en seis países: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Estas mesas constituyen la base organizativa permanente de la CONFEDELCA y tienen un rol importante en la definición de la agenda y metodología de la Conferencia.

La CONFEDELCA cuenta con una Secretaría Técnica, que facilita y apoya el funcionamiento de las Mesas Nacionales y la comunicación entre éstas, así como la organización de cada Conferencia anual. Este papel ha sido desempeñado por la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) de El Salvador.

En este contexto, las Mesas de cada país decidieron que la III CONFEDELCA celebrada en Managua, asumiera como tema central la DESCENTRALIZACIÓN FISCAL en los países Centroamericanos. Esta elección se basó en la pertinencia y la importancia fundamental del tema. Pertinencia porque en la actualidad se discute en los países de la región, tanto los montos como las modalidades y condicionamientos de las transferencias intergubernamentales. Su importancia fundamental radica en que los alcances y modalidades del desarrollo local se reflejan tanto en la cantidad como en la calidad (cómo se obtiene y cómo se invierte) de su financiamiento público.

Para enriquecer el debate y la reflexión sobre dicho tema, las Mesas acordaron también que la Secretaría Técnica, con apoyo de la Diputación de Barcelona y la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) coordinara un estudio comparativo sobre el tema. Para este propósito se firmó un convenio de cooperación entre ambas instituciones.

El presente trabajo recoge los resultados de dicho estudio, que tomó como base y punto de partida un estudio realizado por GTZ, sobre Descentralización Fiscal para

América Central, que fue presentado en Managua en octubre de 2001. Este estudio se actualizó y enriqueció bajo la dirección del consultor Gonzalo Espitia, quien contó con la valiosa colaboración de consultores de los distintos países asignados por las mismas Mesas: Marco Agüero de Honduras, Gilberto Lindo de Nicaragua, Tito Mario Velásquez de El Salvador, Giovanni Leiva de Costa Rica, Ignacio Rodríguez de Panamá y Rokaël Cardona de Guatemala.

La investigación contó con un equipo que le dio conducción y asesoramiento, integrado por Alberto Enríquez Villacorta y Marcos Rodríguez de la Secretaría Técnica de la CONFEDELCA y Jaime Idrovo-Murillo de la GTZ.

A la luz de esto, vale la pena subrayar que el estudio es importante, no sólo por su temática y contenido, sino por la metodología implementada, que ha constituido un esfuerzo conjunto, el cual está en consonancia con el espíritu, visión y objetivos de la CONFEDELCA.

El trabajo está dividido en dos partes. La primera hace un recorrido por el marco constitucional y legal de lo fiscal (Capítulo 1) y las políticas de descentralización redactadas y desarrolladas en los distintos países de la región (Capítulo 2), aborda el tema de los municipios pequeños y la brecha fiscal (Capítulo 3) y analiza las competencias municipales de grado menor (Capítulo 4), los esfuerzos en el fortalecimiento fiscal municipal (Capítulo 5) y la existencia de otros recursos para la inversión municipal (Capítulo 6).

La segunda parte contiene las conclusiones y plantea los principales desafíos que los países centroamericanos tienen que enfrentar si quieren avanzar en la descentralización fiscal.

Agradecemos a todas aquellas personas e instituciones que facilitaron la información requerida y esperamos que los hallazgos y reflexiones de este estudio contribuyan a fortalecer el proceso de descentralización fiscal en cada uno de los países de la región Centroamericana, de manera que el desarrollo local y la descentralización de los Estados cuenten con los recursos públicos necesarios.

Secretaría Técnica
CONFEDELCA

Centro América, septiembre de 2004.



Primera parte

Introducción



Fotografía: Unidad de Comunicación y FPMJ.

La globalización está obligando a los países a realizar reformas profundas en sus estructuras productivas e institucionales para ser competitivos. Este desafío implica, entre otras tareas, una reestructuración del sistema de relaciones administrativas y fiscales intergubernamentales, es decir, cómo reasignar competencias de gasto y fuentes de ingresos entre los distintos niveles de gobierno en orden a mejorar la efectividad de las políticas públicas y, particularmente, crear un entorno favorable en las municipalidades para incentivar el desarrollo local y la competitividad.

La puesta en marcha de un proceso de descentralización de esta índole supone el convencimiento de que los gobiernos municipales, por sus ventajas comparativas, son los llamados a proveer los principales servicios públicos y otros promocionales para el desarrollo local (redistribución de competencias entre los niveles administrativos). Adicionalmente, vuelve imperativa una reforma fiscal que permita fortalecer las capacidades fiscales de los municipios, combinando el esquema de transferencias, con una redistribución de las competencias recaudatorias y la creación de un marco legal que provea mayores niveles de autonomía tributaria a los gobiernos locales (descentralización fiscal).

Este proceso requiere de voluntad política y una visión integral, además de estar inserto, de preferencia, dentro de una política general de modernización

del Estado y su gradualidad debe garantizar un reacomodamiento institucional nacional y local que permita cumplir con las nuevas responsabilidades de una manera eficiente.

Los países centroamericanos objeto de este estudio no han sido ajenos a la tendencia contemporánea de la “globalización” y tampoco a la posibilidad de regular sus relaciones intergubernamentales mediante la descentralización; sin embargo, la estructura centralista de organización del Estado mantenida por muchos años aparece como un obstáculo para el desarrollo pleno del proceso y se manifiesta en la acumulación permanente por parte del nivel central de competencias y recursos.

Si valoramos el grado de descentralización fiscal alcanzado en los últimos tiempos en los países de la región, tendríamos que reconocer que el avance no es significativo; de hecho, los indicadores que se presentan en este documento ratifican que la asignación de recursos y de gastos para el nivel subnacional es limitada y que el grado de participación relativa de los ingresos y gastos del nivel municipal en los totales del nivel central es bajo. De igual manera, la competencia recaudatoria principal radica en la nación. Con relación al resto de competencias, también es el nivel central el responsable de la mayor parte de éstas, quedando para los niveles locales algunas de categoría menor cuya prestación no tiene casi reconocimiento por la comunidad.

Respecto a la asignación de fuentes tributarias, el nivel nacional se reserva para sí los tributos de mayor potencial recaudatorio (renta, comercio exterior, sobre las ventas), dejando para el nivel local una tributación limitada y supeditada a un marco legal inadecuado -en algunos casos de origen constitucional- que no permite un esfuerzo fiscal propio apreciable. De igual forma, no se vislumbra un fortalecimiento del financiamiento municipal mediante fuentes adicionales de recursos, tales como la coparticipación tributaria practicada en Guatemala con el IVA, la circulación de vehículos y el impuesto al petróleo.

Las transferencias intergubernamentales se convierten en la parte del financiamiento municipal de más debate durante el período analizado, y su esencia, que es la resolución de problemas de equidad e igualación -al nivel local- para disminuir desequilibrios fiscales verticales¹ (correspondencia entre generación de recursos y responsabilidades de gasto), se ve comprometida al centrarse el debate en el monto a transferir sin estar directamente relacionado con la asignación del gasto público municipal².



Fotografía: Unidad de Comunicaciones y PSN.


CUADRO No. 1
Centroamérica
Datos generales

País	Población (Miles)	Urbana (%)	Área (Km ²)	Densidad (Hab./Km ²)
	A Ñ 0 2 0 0 0			
El Salvador	6,300	59	21,041	300
Costa Rica	3,810	60	51,100	74
Honduras	6,340	47	112,090	56
Nicaragua	5,133	62	126,947	40
Panamá	2,839	58	77,326	37
Guatemala	11,385	39	108,889	105

Fuente: Elaborado a partir de Oficinas de Estadísticas y Censos de distintos países, “Estado de la Región” 2000.

¹ También dirigidas a disminuir la brecha “horizontal” que se presenta en los municipios de la región.


² Es difícil calcular el monto real a transferir debido a la inexistencia de una clara definición de responsabilidades y competencias, de tal manera que los porcentajes que se proponen obedecen más a situaciones coyunturales de negociación con las organizaciones municipales.



Sin embargo, se puede decir que los países de la región presentan un avance significativo al asignar -salvo Panamá- un porcentaje de los recursos de la Nación al financiamiento municipal, en el caso de Guatemala (10%), El Salvador (6%), Honduras (5%), Nicaragua (4%) y Costa Rica (10% con aumento gradual).

El endeudamiento municipal -externo e interno- está concentrado principalmente en los municipios grandes (de cien mil habitantes en adelante) que tienen una capacidad económica mayor; sin embargo, resulta de gran importancia regular el tema del crédito y su acceso por parte de las municipalidades menores, que en la actualidad se están endeudando, colocando como garantía los recursos recibidos mediante las transferencias.

En síntesis, se puede afirmar que en los países mencionados no está claramente expresada la voluntad política y la actitud para emprender un proceso de descentralización en general y fiscal en particular, que implique largo aliento. Como se presenta en este estudio, son varios los países que cuentan con estrategias de modernización del Estado formuladas pero no desarrolladas. Producto de ello, las decisiones tomadas y la legislación promulgada relacionada



con el tema del fortalecimiento administrativo y fiscal de las municipalidades son coyunturales y no están inscritas dentro de una visión integral del proceso. Los países de la región han tratado de asumir una actitud de mayor pragmatismo frente a los avances del proceso, y han adoptado distintas prácticas para encarar muchas de las dificultades mencionadas, entre ellas, la del financiamiento, centrando el debate no en el fortalecimiento de sus recursos propios y las asignaciones de nuevas responsabilidades de gasto, sino en el monto de las transferencias para financiar sus competencias actuales, así sean de grado menor.

Los países y sus municipalidades tienen que afrontar en los próximos años el reto de lograr una mayor cobertura y calidad de los servicios básicos, así como mejorar el entorno territorial para incentivar las actividades productivas y fortalecer el desarrollo y la competitividad local. Para lograrlo en el mediano y largo plazo, es necesario vencer un buen número de obstáculos, algunos de ellos planteados en este trabajo, teniendo como premisa que, de no tomar a tiempo las medidas necesarias, posiblemente tengan que hacerse de una manera acelerada después, cuando el deterioro mayor de las condiciones económicas de los municipios y sus condiciones de pobreza los obliguen a ello.



Primera parte

Capítulo 1

1.- Lo fiscal bajo restricciones normativas



Fotografía: Unidad de Comunicación - IJSSG.

A fines de la década de los ochenta e inicios de los noventa, la región centroamericana presentaba un desarrollo normativo municipal, expresado en la expedición de códigos y leyes que intentaron modernizar la organización y funcionamiento de los gobiernos locales. Éstos estaban olvidados de hecho en la mayoría de los países con legislaciones obsoletas y en algunos de los casos funcionando con normas de principios y mediados del siglo. La pretensión de dotar a las municipalidades de herramientas técnicas, jurídicas y políticas que les permitieran asumir de una manera efectiva su papel como entidades prestadoras de servicios públicos y cumplir funciones de promoción del desarrollo económico local se ve parcialmente cumplida, ya que no se asumieron procesos integrales de reforma del Estado que comprometieran a los niveles administrativos (nacional y local). Para el caso de las relaciones intergubernamentales, la legislación expedida resultó coyuntural y aislada de la realidad municipal, de tal manera, que en la actualidad ese paquete normativo que no tiene más de diez años en la mayoría de países del estudio, resulta inadecuado, tanto para el funcionamiento en general de los municipios, como para su financiamiento en particular.

1.1 Marco Constitucional

La Constitución Política en estos países determina la forma de organización

territorial del Estado y define al municipio como la entidad responsable de la administración local y base de la estructura político- administrativa, otorgándole autonomía en lo político, administrativo y financiero.

La organización unitaria del Estado define una relación de tipo centralista³, entre los niveles nacional y municipal, que se manifiesta con la presencia del nivel central de gobierno en los territorios mediante la prestación de la mayor parte de los servicios y la concentración de los recursos disponibles.

Se define un nivel intermedio como la región, provincia o departamento cuyo papel es el de representar al nivel central -la autoridad es nombrada directamente por el ejecutivo- coordinar y desconcentrar ciertas actividades en los territorios -atención de emergencias y desastres, temas ambientales o actividades en los sectores de educación y salud-. Este nivel intermedio ha jugado un papel débil dentro del proceso de desarrollo local, no cuenta con recursos propios y ningún

CUADRO No. 2
Países de Centroamérica
División político-administrativa
2002

País	Región	Provincia	Departamento	Municipio	Autoridad	Origen
Honduras	-	-	18	298	Alcalde	Popular
El Salvador	4	-	14	262	Concejo	Popular
Nicaragua	2	-	15	152	Alcalde	Popular
Costa Rica	6	7	-	81	Alcalde	Popular
Guatemala	8	-	22	331	Concejo	Popular
Panamá	-	9	-	74	Alcalde	Popular

Fuente: Elaborado a partir de los Institutos de Desarrollo y Fomento Municipal de los países.

Región, asuntos descriptivos y de planificación. Departamentos y provincias no son entidades territoriales; los periodos de los alcaldes son de 4 años, salvo en El Salvador, de 3 años y Panamá, de 5 años.

³ Solamente la Constitución Política de Guatemala considera e incorpora la descentralización como sistema de gobierno.

poder de decisión, y en ninguno de estos países es considerado como una entidad territorial (Cuadro No. 2).

Las autoridades locales las constituyen los Concejos y los Alcaldes, todos elegidos directamente mediante el voto popular. Sin embargo, la Constitución Política en Panamá determina que el Ejecutivo tiene la potestad para determinar si los Alcaldes son elegidos o nombrados; de hecho, en 1989 fueron designados y para 1994 y 1999 elegidos. Esta discrecionalidad no asegura plenamente la voluntad política en el fortalecimiento de la democracia local, y en cualquier momento, puede verse comprometido el proceso de elección ciudadana de sus autoridades locales.

En los países estudiados, la Constitución Política otorga en materia tributaria -crear, suprimir o modificar impuestos- la potestad indelegable al Congreso Nacional o a la Asamblea Legislativa. Sin embargo, en algunos de ellos -El Salvador, Nicaragua y Costa Rica - la Constitución Política establece que la Asamblea Legislativa determinará los planes de arbitrios municipales o iniciativas de ley tributaria, previamente definidos dentro de la autonomía local por los Concejos. Esta situación tiene como consecuencia que buena parte de las municipalidades en los países mencionados cuenten con estatutos tributarios “congelados”, sometidos a un proceso dispendioso de actualización, así que cuentan con tarifas tributarias bajas, determinadas en términos absolutos, por lo cual no generan los recursos propios necesarios para el financiamiento de sus actividades y el cumplimiento de sus responsabilidades⁴. En Guatemala, por ejemplo, se depende del Congreso de la República en el tema impositivo municipal y, al igual que en los otros países de la región, la situación de su sistema impositivo local es débil.

De alguna forma, las disposiciones constitucionales mencionadas se convierten en un obstáculo para el proceso de descentralización fiscal y son contrarias a la autonomía local; por lo tanto, es necesario buscar la estrategia más conveniente de reforma constitucional orientada a facilitar dentro de una ley marco la competencia tributaria local y distribuir las responsabilidades de recaudación entre los distintos niveles administrativos.

⁴ Son muchos los planes de arbitrios municipales que reposan en la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea Legislativa de Nicaragua o de El Salvador; en este último caso, en los últimos diez años no se han aprobado más de 20 leyes de tributos municipales.

Relacionado con el presupuesto, las municipalidades en todos los países de la región cuentan con la potestad de decretar sus acuerdos de ingresos y gastos, así como realizar de manera autónoma las modificaciones respectivas. Para asegurar el financiamiento de las municipalidades con recursos complementarios, se define constitucionalmente la obligatoriedad de transferir hacia los gobiernos locales un porcentaje de los recursos del presupuesto de la Nación o de constituir fondos a favor de las municipalidades -Costa Rica, Guatemala, El Salvador y Nicaragua-. El desarrollo legal de este precepto es relativamente reciente en todos los países, a tal punto que Costa Rica y Nicaragua aprobaron sus respectivas leyes de transferencia en 2001 y 2003, respectivamente. En Panamá no se contempla transferencia ni en la Constitución ni en la ley; sin embargo, en cada período fiscal el gobierno central gira a discreción recursos a sus municipalidades. En Honduras no se contempla este recurso adicional de financiamiento en la Constitución, pero las municipalidades reciben por ley en cada ejercicio fiscal una suma determinada por este concepto.

El debate en este punto gira alrededor de pretender continuamente un porcentaje mayor de las transferencias provenientes de los recursos del gobierno central, sin redefinición clara de las responsabilidades de gasto. Aparentemente, la asignación general definida para la inversión – en porcentajes obligatorios entre 80% y 90%- no es una premisa suficiente para tal debate. Se nota un esfuerzo de las organizaciones municipales y de las municipalidades en general para solicitar aumento en los porcentajes o montos de los recursos provenientes de la transferencia, situación a veces comprensible, dado que no cuentan con un instrumento legal adecuado que establezca un cuerpo impositivo local moderno que les permita un fortalecimiento de sus recursos propios, vale decir, no cuentan a corto plazo con otra alternativa para su financiamiento. Sin embargo, ello no debería ser obstáculo para que las municipalidades, a pesar de contar con restricciones legales tributarias, no realicen esfuerzos de fortalecimiento institucional orientados, particularmente, a mejorar sus sistemas de recaudación y de gestión tributaria, que reflejen un esfuerzo fiscal apreciable; de igual manera, poco se dice relacionado con las competencias de gasto o con las restricciones constitucionales para el ejercicio de la potestad tributaria municipal, como se anotó anteriormente, temas en verdad importantes de definir para bien del desarrollo de la descentralización fiscal y la autonomía de las municipalidades.

El control de la gestión financiera de las municipalidades está bajo la responsabilidad, ya sea del Tribunal Superior de Cuentas (Honduras), de la

Corte de Cuentas (El Salvador) o de las Contralorías Generales; la fiscalización, de hecho, se supedita a la revisión de los informes sobre la ejecución presupuestaria que mensual o trimestralmente, según sea el caso, reciben de las municipalidades.

El control de gestión y numérico legal son elementos claves dentro de la administración moderna, especialmente, los conceptos de control posterior y selectivo. Sin embargo, en Costa Rica los presupuestos municipales antes de ser ejecutados, son examinados, aprobados o desaprobados por la Contraloría General de la República, mientras que en Panamá, la Contraloría General de la República ejerce el control previo en la gestión financiera municipal. Con referencia al control social de la gestión pública, poco o nada se menciona en las Constituciones Políticas de los países de la región estudiados.

1.2. Marco legal y reformas

Los aspectos relacionados con la organización y funcionamiento de las municipalidades y sus asuntos tributarios están definidos en la mayoría de los países mediante leyes de municipalidades y sus reglamentos y, leyes y códigos tributarios locales.

Los estatutos municipales expedidos a partir de la década de los noventa reemplazan viejas legislaciones, por ejemplo, en Honduras una de 1927,⁵ o en El Salvador una de 1908, e intentan dotar a las municipalidades de los instrumentos legales, administrativos y financieros necesarios que les permitan el cumplimiento de funciones y la prestación de servicios acorde a las necesidades locales. Sin embargo, el esfuerzo en la promulgación de los respectivos cuerpos normativos ha sido incompleto, contando con disposiciones más orientadas a los aspectos de la organización y funcionamiento de las municipalidades que a las normas para su financiamiento, particularmente en lo fiscal.

⁵ La Ley de Municipalidades y Régimen Político contenida en el Decreto N° 127 de 1927 es un ejemplo, no siendo la excepción de los países de la región, en los cuales el estado de pobreza y abandono de los municipios se refleja precisamente, entre otros factores, en contar con legislaciones obsoletas.

Veamos sucintamente algunas de ellas:

Nicaragua

Dos planes de arbitrios,⁶ uno para Managua y otro para el resto de municipios (de 1989 y 1991). Asimismo, el Decreto 3-95, que crea el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, la expedición de la Ley de Justicia Tributaria (1998), Ley de Régimen Presupuestario Municipal (2002), Ley de Transferencias a los Municipios del 4% (2003), Ley de Solvencia Fiscal Municipal (2003), Régimen de Circulación Vehicular (2003).

El Salvador

El Decreto 274, de enero de 1986, promulga el Código Municipal, que define la organización y funcionamiento de los gobiernos locales⁷. El Decreto 74 de 1988 crea el Fondo para el Desarrollo Económico y Social (FODES) y determina que dicho Fondo sea manejado por el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM). En 1991 se promulga la Ley General Tributaria Municipal⁸ que otorga a las municipalidades la atribución de determinar y aprobar tasas⁹ y contribuciones especiales y de proponer proyectos de ley de impuestos municipales. En 1998, se reforma la Ley FODES y se establece un 6% de transferencia. La solicitud de un aumento al 8% fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia (septiembre 2003). Recientemente, por acuerdo entre el Ejecutivo y el Legislativo (junio 2004) a partir de 2005 el porcentaje de la transferencia será 7%.

⁶ Hasta el momento, los intentos para aprobar una nueva ley tributaria municipal han fracasado.

⁷ Este Decreto deroga la Ley del Ramo Municipal de 1908 y demás leyes posteriores.

⁸ Decreto N° 86 de octubre de 1991 y sus reformas, Decretos 191 de 1992 y 591 de 1993.

⁹ En este aspecto vale la pena mencionar que el Código determina que las tasas que cobre la municipalidad por los servicios que preste, se fijarán en consideración al costo efectivo más un diez por ciento (10%) de utilidad para desarrollarlos.

Costa Rica

La Ley 7794 de 1998, o Código Municipal, que reemplaza el cuerpo normativo municipal de 1970,¹⁰ define las fuentes de recursos locales de una manera general y refiere a leyes especiales la reglamentación, administración y cobro de los tributos¹¹. En lo relacionado con el crédito, se define que las municipalidades podrán celebrar toda clase de préstamos y emitir bonos para financiarse. En asuntos tributarios, encontramos varias normas que regulan tanto los impuestos como las tasas¹². Algunas leyes fijan el destino específico de una parte o del total de lo recaudado,¹³ obstaculizando la autonomía fiscal e interviniendo en la definición de la inversión según las prioridades locales. La Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria¹⁴ y la reforma constitucional de 2001 (Artículo 170) que determina una transferencia de hasta el 10% de los recursos del Estado, girados gradualmente en porcentaje de 1.5%, supeditado a la expedición de una ley de transferencia de competencias periódica.

Guatemala

Cuenta con un Código Municipal¹⁵ (Decreto No. 58-88), reemplazado por el Decreto 12 de 2002, en el que se incluye un Título que regula las finanzas municipales. En materia tributaria, la Constitución (1985) estableció la obligación de expedir un Código Tributario Municipal. Sin embargo, el Código que se aprobó en 1986 (Decreto No. 75-86) fue vetado por el Presidente de la República y hasta el momento (2003) no se ha podido expedir nuevamente un estatuto tributario. El Decreto No. 114-97 reconoce la descentralización y la define.

¹⁰ Ley 4574 de 1970.

¹¹ Se mencionan las contribuciones especiales, la licencia municipal, el impuesto de patentes, timbre municipal y la licencia para el menudeo de licores, entre otros.

¹² Como mínimo 21 normas y sus reformas.

¹³ En algunos casos, parte de esos recaudos van a instituciones del nivel central, caso IFAM (impuesto sobre patente de venta de licores); el impuesto sobre vehículos tiene asignación específica para el mantenimiento de calles urbanas y caminos vecinales, y para el Ministerio de Hacienda para el órgano de normalización técnica; en otros casos, son para las juntas de educación (10%) de lo recaudado por IBI, o para la conservación de obras de infraestructura.

¹⁴ Ley N° 8114 de julio de 2001.

¹⁵ El Código Municipal empezó a regir el 20 de octubre de 1988.

Honduras

Ley de Municipalidades y su Reglamento - Decreto No. 134 de 1990 y Acuerdo No. 018 de 1993. En los últimos diez años, el mencionado estatuto ha sido reformado y ajustado en aspectos políticos, administrativos y fiscales, como respuesta a la necesidad recurrente de modernización de la administración pública local, como parte de la estrategia global de modernización del Estado¹⁶.

Panamá

Ley 52/84 de Régimen Municipal. Fortalecimiento del corregimiento y su representante, juntas comunales en los corregimientos.

Como se puede notar, la proliferación de normas locales parece ser el denominador común, entre las cuales habría que mencionar algunos esfuerzos significativos para el fortalecimiento fiscal municipal, como el establecimiento del impuesto sobre los bienes inmuebles (predial) a favor de las municipalidades en Nicaragua y Costa Rica (1994), actualmente convertido en el segundo rubro dentro de la estructura tributaria local en esos países; la estructura tributaria municipal definida en Honduras; la parte sustantiva y procedimental de la Ley Tributaria Municipal en El Salvador; y la autonomía para fijar las tarifas de las tasas por la prestación de servicios en la mayoría de las municipalidades de la región.

Un estudio detallado nos permite determinar que la normativa existente en asuntos fiscales municipales necesita una urgente revisión¹⁷. La dispersión de leyes tributarias, sin intentar enumerar todo, contempla tributos de ninguna eficiencia fiscal, tarifas impositivas regresivas y con valores absolutos de cobro cuya técnica de cálculo es revisable, bases imponibles susceptibles de cambio, cobro de tasas no ligadas a la naturaleza de la prestación del servicio, falta de mecanismos para llevar una gestión tributaria adecuada, y en general,

¹⁶ Una serie de Decretos intentan cumplir con este cometido, entre ellos, Decreto 177 de 1991, Decreto 48 de 1991, Decreto 124 de 1995 y Decreto 127 de 2000.

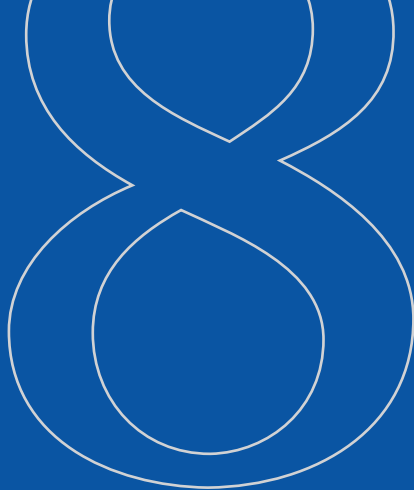
¹⁷ Nicaragua, Guatemala, Panamá y Costa Rica deben contemplar la posibilidad de promulgar una Ley Tributaria Municipal, mientras que en El Salvador y Honduras se recomendaría una actualización de los tributos ya definidos en las leyes o códigos tributarios locales existentes.

disposiciones que otorgan poco margen de maniobra tributaria a las municipalidades. En estas condiciones, el ejercicio de la potestad tributaria en el nivel local es restringido y mejorar el recaudo para lograr la sostenibilidad financiera municipal dentro de un marco de tributos globalmente progresivos se convierte en una tarea difícil de emprender.

De no promulgarse nuevos estatutos tributarios o modernizar los ya existentes -preferiblemente de régimen simplificado- el proceso de descentralización fiscal en la región se encuentra seriamente comprometido y las municipalidades seguirán dependiendo de recursos diferentes a su esfuerzo propio, debilitando su autonomía fiscal y recortando la posibilidad de generar mejores condiciones de vida y de desarrollo económico local en armonía con las políticas nacionales.



Fotografía: Unidad de Comunicación RSMA



Primera parte

Capítulo 1

2.- Políticas de descentralización redactadas y poco desarrolladas



Fotografía: Unidad de Comunicación PNUD

No solamente se presenta en los años noventa una proliferación de normas municipales, también los gobiernos nacionales, apoyados por agencias internacionales, especialmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo¹⁸, diseñan estrategias globales de modernización del Estado y dentro de ellas se formulan estrategias de descentralización y fortalecimiento local (Honduras, Nicaragua, El Salvador, Guatemala) o ligadas a políticas encaminadas a la reducción de la pobreza (Nicaragua, Honduras y Panamá).

En Nicaragua (2003), se define una política de descentralización como eje transversal de la Estrategia Reforzada de Combate y Erradicación de la Pobreza (ERCERP) y paralelamente se desarrolla el Plan Nacional de Desarrollo Local (PNDL) como instrumento regulador de las relaciones intergubernamentales y de eficiencia del gasto público.

En Honduras (1994), se aprueba el Plan Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal y se crea la Comisión Ejecutiva para la Descentralización que elabora un Plan de Acción (1995-1998) que no se cumple. Nuevamente

¹⁸ También impulsados por la Declaración de Estocolmo (mayo 1999), en la que los gobiernos de Centro América y la cooperación internacional se comprometen a reconstruir los países a raíz de los estragos del huracán Mitch aplicando, entre otros criterios, "consolidar la democracia y la gobernabilidad reforzando la descentralización".

se retoma el tema en el año 2000, ligado a la erradicación de la pobreza, y recientemente con la elaboración del Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PRODEL).

En El Salvador, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) coordinó el grupo de trabajo que elaboró de manera concertada la Estrategia Nacional de Desarrollo Local (ENDL) y lineamientos estratégicos para la descentralización, a llevarse a cabo durante el período 1999-2004 y siguientes.

En Guatemala se dicta la Ley General de Descentralización mediante Decreto 12-2002, ratificando lo ya aprobado relacionado con el tema en 1997; sin embargo, con gran consenso social se formuló el Pacto Fiscal (2000) abarcando seis temas, el balance fiscal, los ingresos del Estado, la administración tributaria, el patrimonio público, evaluación y control y la descentralización fiscal. La situación que dio origen al Pacto Fiscal poco ha variado y más bien se continúa con declaración de principios.

Como se puede observar, los países han realizado un esfuerzo significativo orientado a contar con un marco general de actuación en el tema de la modernización del Estado y, particularmente, en el tema de descentralización. Sin embargo, referido al punto de las relaciones intergubernamentales, no se percibe una decisión política comprometida con regularlas, de tal manera que los principios definidos no han sido desarrollados ni acompañados por cuerpos normativos y administrativos que determinen el fortalecimiento fiscal o la distribución de competencias para las localidades, es decir, la estructura del Estado permanece estática y se resiste a abandonar el principio centralista que la ha dominado durante mucho tiempo. Así, los países de la Región se han visto abocados a expedir normas en el campo de las relaciones intergubernamentales, que responden coyunturalmente a un interés específico de la voluntad política y no a una decisión integral dentro de un marco de modernización del Estado o de una política de descentralización definida.



Fotografía: Unidad de Comunicaciones ISML



Primera parte

Capítulo 1

3.- Municipios pequeños, brecha fiscal horizontal y vertical amplia



Fotografía: Unidad de Comunicación - PNUD

La disparidad en el tamaño y la desigualdad relativa en las condiciones socioeconómicas de los municipios de la región centroamericana plantean un reto en dos vías: La primera, referida a los municipios menores y medianos -en promedio, el 82% del total- que ofrecen pocas alternativas de desarrollo, por lo tanto, se debe buscar los mecanismos para igualar sus capacidades económicas; y la segunda, para los municipios intermedios y mayores en los que es necesario buscar la manera de sostener los estándares económicos y sociales alcanzados, otorgándoles la posibilidad de contar con instrumentos legales, administrativos y fiscales de acuerdo con las distintas capacidades y particularidades socioeconómicas que poseen.

La “brecha fiscal horizontal” se expresa en la mayor capacidad de un municipio para generar recursos frente a otro, gracias a las ventajas comparativas que posee, entre ellas, la mayor productividad de sus bases fiscales, un desarrollo institucional superior, mejores condiciones territoriales y de infraestructura que los convierte en competitivos y les permite generar más riqueza. Es notable la diferencia entre los municipios grandes de los países de la región -que representan el 4% del total- y generan una riqueza relativa mayor que el resto de pequeños y medianos. Por ejemplo, lo que recaudaron Tegucigalpa y San Pedro Sula en un solo mes del año 2000 supera lo recaudado durante ese mismo año por todos los demás municipios (296); en Guatemala, la ciudad capital, Mixco y Villa Nueva -tres ciudades metropolitanas- en el año 2000

recaudaron el 70% de los recursos provenientes del impuesto único sobre inmuebles, y Ciudad de Guatemala el 38% del tributo sobre el boleto de ornato. Cada país presenta sus casos representativos en este sentido, así, Nicaragua con Managua y León; El Salvador con el Gran San Salvador, y Panamá con Ciudad de Panamá, entre otros.

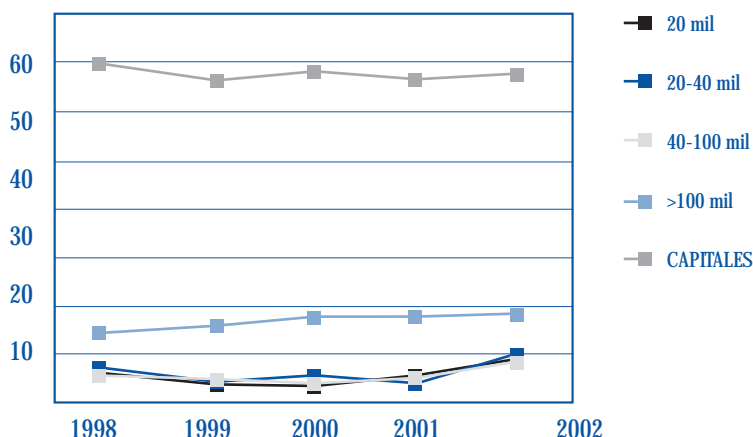
Frente a la prestación de los servicios y competencias a cumplir, se presenta una “brecha fiscal vertical”, que se expresa como la relación entre las responsabilidades de gasto frente a la capacidad de generar recursos. Esta brecha es amplia en los municipios de la región, aun cuando es un poco más difícil de calcular debido a la dificultad para conocer la responsabilidad de gasto local (costos de los servicios y responsabilidades o competencias asignadas reales a cumplir) frente a la capacidad de generar recursos. Sin embargo, se aprecia por las condiciones de vida y servicios que presta y brinda un municipio intermedio o grande frente a la casi inoperancia de los pequeños, que prestan muy pocos servicios y funciones a sus pobladores.

CUADRO No.3
Tamaño de población de los municipios
en Centroamérica
(Porcentaje)

Rango	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica	Panamá	Guatemala	Promedio
Menos de 20,000	78	77	66	36	70	46	62
De 20,001 a 40,000	15	12	21	28	14	31	20
De 40,001 a 100,000	5	6	9	26	10	20	13
Más de 100,000	2	5	4	10	6	3	5

Lo anterior se corrobora al analizar las cifras que presentan las distintas categorías de municipios (agrupadas por tamaño poblacional para el análisis en este documento), las cuales permiten ver las diferencias relativas en la disponibilidad de recursos financieros y sus bases económicas y tributarias.

Ingreso por habitante categorías municipales
países centroamericanos
(Promedio)



La gráfica anterior muestra la “brecha fiscal horizontal” que presenta el panorama municipal en los países de la región centroamericana, la cual refleja la diferencia de ingreso por habitante entre las ciudades capitales -en promedio, de US\$47, las intermedias, US\$15, y los municipios pequeños (recordemos que son en promedio el 62% de los municipios en Centroamérica), de US\$5. Debe notarse que durante el período del análisis (1998-2002) este indicador muestra cambios poco significativos, lo que llevaría a pensar que los municipios pequeños y medianos (el 82% del total de municipios de la región) poco han aportado a la generación de riqueza, a la producción de bienes y servicios y al desarrollo económico, y que por lo tanto, poco han ofrecido a sus pobladores.

Esta disparidad en la capacidad institucional, económica y financiera de las municipalidades sugiere un tratamiento distinto en la formulación de políticas

de descentralización, especialmente al momento de redefinir o transferir responsabilidades de un nivel a otro en la prestación de los servicios, en el financiamiento de los gobiernos locales (ingresos adicionales mediante transferencias) y en las responsabilidades recaudatorias.

Como corolario de la situación presentada, sería necesario contar con un cuerpo normativo administrativo y fiscal distinto para aquellas municipalidades con características metropolitanas que les permita enfrentar sus retos de urbanismo y las consecuencias derivadas de este fenómeno en términos de prestación de servicios y desarrollo económico local.

365

22

14

84



Byronide, United & Communications (2024)



Primera parte

Capítulo 1

4.- Competencias municipales de grado menor



Casi sin excepción, se determina en la Constitución Política de los distintos países una competencia general de las municipalidades para “prestar los servicios y construir las obras públicas que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos”, y las legislaciones tratan de desarrollar este principio. Así, por ejemplo, en Panamá es necesario inferirlas de la lectura de las funciones otorgadas a los Concejos Municipales, en Costa Rica no se define taxativamente las competencias locales y la ley se limita a determinar que la municipalidad dentro de su autonomía política, administrativa y financiera, tiene la atribución de “administrar y prestar los servicios públicos municipales”.¹⁹

En Guatemala, se determinan en la Constitución Política y en el Código Municipal; sin embargo, no son limitativas ni imperativas, lo que significa que es la propia municipalidad la que debe definir la amplitud y cobertura de sus competencias y fines. El Código Municipal establece en su Artículo 6 que las competencias de las municipalidades son propias y atribuidas por delegación del Estado. Las competencias propias son todas aquellas inherentes a su autonomía, establecida

¹⁹ Código Municipal, Artículo 4 Literal C. En su defecto, determina deberes para los ciudadanos (Artículo 75), tales como, construir aceras y darles mantenimiento, limpiar la vegetación a orillas de las vías públicas, construir cercas y darles mantenimiento, instalar bajantes para recoger las aguas pluviales y remover de las aceras y vías públicas los objetos abandonados.

constitucionalmente de acuerdo con sus fines; las atribuidas son las que el Gobierno Central delega a las municipalidades -especialmente en el marco del cumplimiento de la Ley General de Descentralización - mediante convenio y se ejercen en los términos de la delegación o transferencia respetando la potestad de auto-organización de los servicios del municipio. Vale la pena mencionar que la efectividad de la delegación requerirá la aceptación por parte del municipio interesado y habrá de ir acompañada necesariamente de la provisión de los recursos necesarios²⁰.

En El Salvador, se determina la competencia²¹ de la municipalidad listando responsabilidades que bien podría no cumplirlas directamente, ya que éste podrá contratar con otras instituciones del Estado la prestación de algunos servicios o celebrar contratos u otorgar concesiones con personas naturales o jurídicas. Se determina también que será la administración del Estado la que podrá ejecutar obras o prestar servicios de carácter local, cuando el municipio al cual competen no las construya o preste el servicio.²²

En Nicaragua, la Ley de Municipalidades y su reforma (Ley 40/261) hace una larga enumeración de responsabilidades que van desde promover la salud comunal, pasando por la construcción y mantenimiento de vías intermunicipales, puentes, cementerios, calles, aceras, parques y plazas, acueductos, alcantarillados, canchas deportivas, mercados, rastros, hasta la preservación de medio ambiente, la planeación y uso del suelo, la promoción de la cultura, el impulso del turismo, y la protección de los derechos humanos, entre otros.

En Honduras, se distingue las funciones de regulación de la convivencia ciudadana, de control, de planificación, administrativas, de prestación de servicios públicos, construcción de obras públicas y su mantenimiento y de coordinación con otros niveles de gobierno.

²⁰ Al estilo de algunos países suramericanos, como Colombia, en donde constitucionalmente se dispone que no habrá transferencia de competencias sin la provisión de los recursos adicionales necesarios para cumplirlas.

²¹ El Código Municipal en el Artículo 4 hace una larga enumeración de competencias circunscritas a "promocionar", "regular", "controlar", "fomentar" e "impulsar", y determina en cuanto a prestación de servicios los de aseo, barrido de calles, recolección y disposición final de basura, cementerios y de una manera general todos los demás que sean propios de la vida local.

²² Código Municipal, Artículos 6 y 7.

CUADRO No. 4
Competencias comunes ejercidas por las
municipalidades centroamericanas

COMPETENCIA	NIVEL NACIONAL			NIVEL MUNICIPAL		
	Propia	Compartida	Voluntaria	Propia	Compartida	Voluntaria
Educación						
Salud						
Bienestar Social						
Vivienda						
Seguridad						
Promoción desarrollo local agrícola, industrial, minero						
Saneamiento básico, letrinas, recolección y disposición de basura, higiene municipal.						
Acueducto y alcantarillado. Construcción y conservación de redes. Administración.						
Cementerios, mercados, rastros, parques, puentes, bibliotecas, ornato, terminales de transporte; otra infraestructura física menor (escuelas, puestos de salud).						
Pavimentación, construcción y conservación de andenes, vías, caminos, carreteras, urbano y rural. Alumbrado público.						
Conservación medio ambiente, reforestación, fuentes de agua, control de la contaminación.						
Control y regulación del desarrollo urbano y administración de la tierra municipal.						
Promoción de turismo, cultura, recreación, educación y deporte.						
Electrificación urbana y rural.						

COMPETENCIAS

- Propia
- Compartida
- Voluntaria

Fuente: Elaborado a partir de las leyes municipales de los países. 2002.

El Cuadro No. 4 muestra una serie de competencias comunes a las municipalidades de los países de la región y que ejecutan, como allí se observa, los gobiernos locales, que están en realidad subordinados a la construcción y mantenimiento de obras de infraestructura menor, ya que actividades sustantivas de responsabilidad mayor y que inciden en el desarrollo de una comunidad -educación, salud, bienestar social, vivienda, acueducto, alcantarillado- son prestadas, en la mayoría de los casos, por el nivel nacional; otras responsabilidades que implican una inversión superior -recolección y disposición de basura- son realizadas por las municipalidades con niveles bajos de eficiencia. El impacto de los servicios prestados por la municipalidad y las posibilidades ofrecidas para mejorar la calidad de vida de los habitantes es casi imperceptible.

Las municipalidades pequeñas e intermedias limitan sus actividades en el sector social a conservar la infraestructura de escuelas y puestos de salud, salvo municipios con mayor capacidad económica e institucional como San Pedro Sula en Honduras, que destina partidas anuales para el mantenimiento del hospital y para el pago de salarios de médicos, enfermeras y maestros, además de prestar el servicio de recolección de basura a los hospitales sin cobrar la tasa correspondiente.

Se puede afirmar que existen tareas tradicionales para los gobiernos locales que son ejecutadas de una manera precaria. Sin generalizar la situación, una parte de las municipalidades centroamericanas mantienen sus cementerios y prestan el servicio de recolección y disposición final de basura, este último, en condiciones inadecuadas.

La mayoría de los cuerpos normativos de los países contemplan la posibilidad de prestar servicios y cumplir tareas por medio de las mancomunidades o asociaciones municipales, figura de gestión apropiada para unir esfuerzos y generar eficiencia si tenemos en cuenta las condiciones de las municipalidades de la región. Sin embargo, los ejemplos a mostrar son muy pocos y no se explican las razones para la renuencia de los gobiernos locales para adoptar esta modalidad de cooperación mutua.

En este contexto, las municipalidades no juegan un papel protagónico en el proceso de desarrollo de sus territorios; son imperceptibles para la comunidad y en alguna medida para el Gobierno Central. Por lo tanto, es necesario definir entre los niveles de gobierno las responsabilidades de competencias y recursos dentro de una política integral de modernización del Estado, aplicando los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad.

0365
22



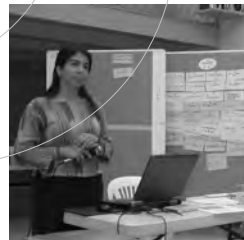
Fotografía: Unidad de Comunicaciones FENL



Primera parte

Capítulo 1

5.- Esfuerzo limitado en el fortalecimiento fiscal municipal



Como se ha venido sosteniendo, existe retraso en los países centroamericanos en el ajuste de sus leyes tributarias locales, que ha impedido potenciar los ingresos propios y, por lo tanto, el esfuerzo realizado por las municipalidades para su fortalecimiento fiscal resulta limitado, aun cuando se reconoce que el fortalecimiento fiscal no solamente depende de la modernización legal, sino que debe ser acompañado de otras medidas de apoyo institucional, como por ejemplo, sistemas de recaudación apropiados, procesos y procedimientos como instrumentos de apoyo y, en general, adquirir una actitud proactiva en la gestión tributaria local. Algunas de estas últimas acciones son contempladas dentro de los planes de trabajo de los distintos Institutos de Fomento y Desarrollo Municipal de la región, pero su ejecución ha tenido un impacto poco significativo; solamente se podrían mencionar algunos esfuerzos representativos pero coyunturales de fortalecimiento institucional y capacitación, llevados a cabo por agencias de cooperación internacional que son más permanentes y cuentan con un seguimiento apropiado.

5.1 Presión tributaria local

La actividad económica de un municipio genera riqueza y participa del agregado

general o volumen de la economía nacional y nos muestra la capacidad de producción y prestación de bienes y servicios.

Para movilizar la economía es necesario crear un ambiente aceptable para los agentes generadores de riqueza local; por lo tanto, las municipalidades deben garantizar una prestación de servicios básicos, otros promocionales y proporcionar una infraestructura municipal mínima. El desarrollo de la economía local ofrece el mejoramiento de la capacidad relativa de riqueza de sus habitantes y permite el ejercicio de actividades productivas, por consiguiente, la posibilidad de obtener mayores recursos tributarios mediante el cumplimiento de sus obligaciones con el gobierno local.

La presión tributaria local indica el peso relativo de los ingresos tributarios de la municipalidad frente al Producto Interno Bruto (PIB); en los países estudiados -en promedio- representó 0.58% lo que significa que su aporte al agregado nacional de la economía es bajo, y refleja que la tributación en las municipalidades es mínima. Se podría decir que las municipalidades no generan mucha riqueza porque ofrecen muy pocas posibilidades de inversión al presentar un entorno desfavorable para el asentamiento de actividades productivas, de tal manera que las municipalidades -salvo las que conforman áreas metropolitanas que

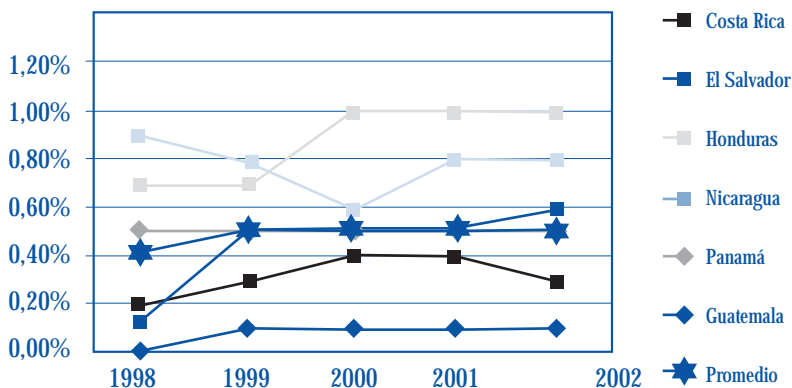
CUADRO No. 5
Presión tributaria local de los países centroamericanos
Promedio
Porcentaje

País	1998	1999	2000	2001	2002	Promedio
Honduras	0.7	0.7	1	1.1	1.1	0.9
Nicaragua	0.9	0.8	0.6	0.8	0.8	0.8
Panamá	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.5
Costa Rica	0.2	0.3	0.4	0.4	0.4	0.3
Guatemala	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
El Salvador	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.5

producen una brecha horizontal apreciable, como se anotó anteriormente- en la región centroamericana desempeñan un papel débil en el proceso de desarrollo local.

En el cuadro anterior se observa que los cambios en este indicador durante el período analizado son mínimos, y en algunas ocasiones el indicador disminuye. El esfuerzo fiscal propio es bajo, debido, además de no contar con una base económica local que genere recursos, a la debilidad estructural del sistema tributario municipal y a su práctica recaudatoria. En algunos casos, los recursos percibidos mediante transferencia influyen para que los indicadores permanezcan estables o con tendencia a la baja, ya que las municipalidades prefieren recibir estos recursos que cobrar los impuestos; es el caso de El Salvador o Guatemala. Este último país presenta la presión más baja de la región -casi nula-; en este caso, el esfuerzo del nivel central para el financiamiento municipal es de mayor envergadura mediante una transferencia (IVA-PAZ) complementada con la participación de otros impuestos (petróleo, circulación de vehículos). En Honduras se presenta una presión tributaria en promedio cercana a uno; sin embargo, si descontamos lo percibido por Tegucigalpa y San Pedro Sula, su indicador baja para los años 2001 y 2002 a 0.4 y 0.6, respectivamente.

Presión tributaria local de los países centroamericanos



Vale la pena retomar el punto de la debilidad estructural del sistema tributario municipal y su práctica recaudatoria, ya que las municipalidades de Honduras, Costa Rica y Nicaragua que cuentan con una estructura tributaria local conformada por los tributos de ámbito municipal reconocidos como básicos, vale decir, el impuesto sobre la propiedad inmueble y a las actividades económicas, complementados con otros de menor impacto, deberían presentar una cifra superior en su esfuerzo fiscal propio; sin embargo, es casi similar a las municipalidades de los países vecinos que tienen dificultad para conformar su base tributaria, como El Salvador y Panamá, que no cuentan con el recurso del impuesto predial, o Guatemala, que no tiene forma de cobrar sobre las actividades económicas. Parece ser entonces que, como telón de fondo común a todos, subyace un problema adicional, relacionado con la gestión tributaria proactiva, en la cual se aplique el proceso de recaudación, fiscalización, control y seguimiento y atención al contribuyente, esto es, la capacidad institucional de las municipalidades.

Ingresos y gastos municipales

Este indicador toma como base de cálculo los ingresos totales de las municipalidades (corrientes y participaciones por transferencias), lo cual permite comparar la capacidad económica relativa. Así, por ejemplo, un municipio en Costa Rica que recibe US\$ 33 por habitante tiene más capacidad de financiamiento para las actividades locales que uno en Nicaragua que percibe US\$ 10. La situación se torna más desigual si se tiene en cuenta los distintos rangos poblacionales existentes, en los cuales encontramos ingresos por habitante -promedio- durante el período del análisis, para las municipalidades pequeñas y medianas, de US\$ 5, frente a US\$ 14 de los mayores de 100 mil habitantes, y US\$ 47 de las capitales. Para el caso de Guatemala, si la base de cálculo son los ingresos corrientes, su situación se torna dramática, al percibir el municipio por habitante US\$ 1.5 en 1998 y US\$ 3.6 en 2002.

En este punto, vale la pena mencionar el caso de Costa Rica, que presenta un indicador por habitante de los mayores de la región, y no recibe recursos adicionales apreciables provenientes del Gobierno Central, lo cual representa un esfuerzo local propio. Los demás países -Nicaragua, últimamente, y Panamá, donde no está oficializado- reciben recursos adicionales provenientes del Gobierno Central (Cuadros No. 6 y 7).

CUADRO No. 6
Ingreso por habitante de los municipios en los países
de Centroamérica
(Base de Cálculo Ingresos Totales)

País	Ingreso por habitante US\$		
	1995	1998	2002
Costa Rica	19	22	33
Panamá	19	21	33
El Salvador	6	12	16
Honduras	10	11	20
Guatemala	nd	28	39
Nicaragua	11	8	10

Fuente: Elaborado a partir de Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1998-1999. CEPAL.
Bancos Centrales de los países. Institutos de Desarrollo y Fomento Municipal, 2000-2002.

Los municipios pequeños y medianos presentan una base económica débil, responsable de un ingreso por habitante que no genera los recursos suficientes para el cumplimiento de sus funciones; la variación poco significativa de este indicador durante el período 1998-2002 insinúa el diseño de pocos instrumentos técnicos, legales y fiscales orientados a fortalecer el financiamiento de los gobiernos municipales. Pareciera que las municipalidades ocupan sus esfuerzos en realizar y cumplir funciones de supervivencia, permaneciendo ajenas a la participación activa dentro del proceso de desarrollo municipal y a la generación de oportunidades para el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

CUADRO No. 7

Ingreso y gasto municipal por habitante en los países centroamericanos. Tamaño poblacional promedio (Dólares)

Habitantes	1998		1999		2000		2001		2002	
	I	G	I	G	I	G	I	G	I	G
<20 mil	5	4	3	5	4	7	5	8	7	8
20-40 mil	5	6	5	5	5	9	3	10	8	9
40-100 mil	4	4	5	6	4	6	5	8	6	7
>100 mil	12	14	15	16	18	15	17	18	18	18

Fuente: Elaborado a partir de los Institutos de Desarrollo Municipal y Ministerios de Finanzas o Hacienda de los países, 1998-2002.

La relación entre ingresos y gastos por habitante indica que las municipalidades están utilizando en gastos de inversión menos del 50% -salvo El Salvador- de lo que perciben (ingresos totales), dejando el resto para su funcionamiento (Cuadro No. 8).

Los ingresos y gastos municipales de los países centroamericanos no representan más del 6% y 5% de los del Gobierno Central y están próximos al 1% del Producto Interno Bruto, sin duda indicadores muy por debajo de los de algunos países suramericanos comprometidos en procesos de descentralización, cuyos niveles locales juegan un papel más protagónico en el proceso de desarrollo nacional (Cuadro No. 9).

CUADRO No. 8

Ingreso y gastos por habitante en municipios
centroamericanos. 2002
(Dólares)

País	Ingreso	Gasto (inversión)
Nicaragua	10	4
Costa Rica	33	8
Honduras	20	10
Panamá	33	10
El Salvador	16	14
Guatemala	39	25

Fuente: Elaborado a partir de los Institutos de Desarrollo y Fomento Municipal de los países, 1998-2002.

CUADRO No. 9

Importancia de los ingresos y gastos
municipales en varios países

Países	PIB %		Gobierno central %	
2 0 0 0				
	Ingreso	Gasto	Ingreso	Gasto
Colombia	2.5	6	12	23
Uruguay	3.5	3.3	14	15
Alemania	10 (1995)	10	15	15
2 0 0 2				
Costa Rica	0.8	0.6	6	4
El Salvador	0.7	0.8	6	5
Honduras	0.9	0.9	4	6
Nicaragua	0.9	0.8	8	5
Panamá	0.8	0.7	3	4
Guatemala	0.02	0.02	18	16

Fuente: Elaborado a partir del Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1998-1999, CEPAL. Bancos Centrales de los países. Institutos de Desarrollo y Fomento Municipal, 2000-2002.

5.3 Descentralización del ingreso y del gasto

En términos relativos, los ingresos del nivel municipal -en promedio- de los países centroamericanos representan 5% del total de los del nivel central, lo cual ratifica la tendencia centralista fiscal que aun persiste, y es el resultado del desequilibrio en la distribución de las competencias recaudatorias y de la inadecuada estructura tributaria municipal.

CUADRO No. 10
Descentralización del ingreso
(Base de cálculo de Ingresos Tributarios)

País	1998	1999	2000	2001	2002
Nicaragua	4	4	4	5	5
Honduras	4	4	7	7	6
El Salvador	5	5	5	5	6
Costa Rica	5	5	6	6	6
Panamá	4	4	4	5	5
Guatemala	1	1	1	2	2

Ingresos tributarios del Gobierno Local/Ingresos tributarios del Gobierno Central. Fuente: Ibidem.

El mayor peso relativo del gasto público es asumido por el nivel nacional -orientación sectorial a través de sus distintas agencias, ministerios y fondos de inversión social-; el gasto del nivel municipal -en promedio- representó 5% del gasto público total, situación que relega a las municipalidades a desempeñar un papel secundario dentro de la inversión pública. Los Cuadros No. 10 y No. 11 muestran la variación mínima presentada durante el período de análisis por la participación relativa de los ingresos y gastos municipales frente a los del nivel nacional; por lo tanto, los índices de descentralización en estos aspectos son bajos y ratifican la posición preponderante del nivel central.

CUADRO No. 11
Descentralización del gasto
(Porcentaje)

País	1998	1999	2000	2001	2002
Nicaragua	4	3	3	4	4
Honduras	5	5	4	3	6
El Salvador	5	5	5	6	5
Costa Rica	4	4	4	4	4
Panamá	2	2	3	3	4
Guatemala	1	14	16	15	15

Gastos del Gobierno Local/Gastos del Gobierno Central.

5.3.1. Autonomía de Ingreso

La autonomía de ingreso representa la importancia relativa de los recursos propios en la estructura de los ingresos totales y la libre asignación de los mismos, de preferencia, en el financiamiento de actividades locales prioritarias; un peso relativo mayor indica más autonomía municipal y su preponderancia frente a los otros componentes del financiamiento, como los ingresos de capital y de crédito.

Un peso relativo menor indica una dependencia del municipio de fuentes de recursos distintas a sus recursos propios y, por consiguiente, una limitación en la libre asignación de los mismos; tal es el caso de aquellos percibidos mediante transferencias cuya utilización viene asignada en un porcentaje definido para la inversión, como en el caso de El Salvador, donde sus municipios se subordinan a procesos de inversión indicativos y a aceptar su autonomía de ingreso limitada (Cuadro No. 11-A).

CUADRO No. 11-A
Autonomía de ingreso

País	1998	1999	2000	2001	2002
Nicaragua	0	0	91	91	78
Honduras	81	84	80	86	83
El Salvador	33	27	31	40	33
Costa Rica	96	96	95	96	90
Panamá	63	78	80	75	82
Guatemala	49	46	46	42	39

Ingreso Gobierno Local-Transferencia/Ingresos Gobierno Local
Fuente: Elaborado a partir de los Institutos de Desarrollo y Fomento Municipal de los países, 2002.

5.3.2. Autonomía de Gasto

La autonomía de gasto muestra la importancia del gasto público local realizado mediante recursos propios y con libre asignación; un peso relativo mayor indica que el gasto depende de fuentes externas al municipio, por el contrario, un peso relativo menor muestra un municipio con más autonomía en su gasto.

El comportamiento de este indicador es irregular y depende en buena medida de los componentes del financiamiento municipal. Costa Rica y Nicaragua cuentan con una alta autonomía de gasto local, definida principalmente por la asunción de sus obligaciones mediante la utilización de recursos propios.²⁴ El Salvador y Guatemala presentan una dependencia mayor de recursos provenientes de las transferencias del gobierno central para su funcionamiento e inversión, luego su autonomía de gasto es menor.

Sin embargo, las municipalidades de la región con menos autonomía de gasto son las responsables de la mayor inversión -El Salvador y Guatemala- (recursos que reciben de transferencia) frente a aquellos con más autonomía en el gasto,

²⁴ Aunque la cifra en valores absolutos de que disponen los municipios en muchas ocasiones no sea significativa.

cuyos recursos alcanzan para cubrir su funcionamiento pero presentan muy poco peso relativo para la inversión (Nicaragua, Panamá, Honduras y Costa Rica). (Cuadro No. 11-B)

CUADRO No. 11-B
Autonomía de gasto

País	1998	1999	2000	2001	2002
Nicaragua	0	0	14	12	27
Honduras	18	23	38	56	33
El Salvador	61	57	77	81	80
Costa Rica	7	4	6	12	12
Panamá	41	23	17	19	20
Guatemala	54	57	56	63	71

Transferencia/Gasto Gobierno Central.

El punto para analizar el gasto municipal se enmarca dentro de la premisa de la “eficiencia del gasto”, es decir, en qué medida el gasto público local incide en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y genera condiciones de entorno favorables al desarrollo económico local, “gasto productivo local”. Si un municipio cuenta con más autonomía de gasto puede decidir hacia dónde orientarlo de acuerdo a un plan propio de inversión y de prioridades locales; en caso contrario, con menos autonomía, la inversión es indicativa, se impone desde el nivel central (transferencia), y el municipio es más bien un “agente” para ejecutar recursos provenientes del nivel central.

La situación deseable es fortalecer los recursos propios para adquirir mayor autonomía de gasto y complementar la situación financiera mediante recursos adicionales, en este caso, de las transferencias. La situación de las municipalidades centroamericanas a este respecto aun es débil y, como se expuso en el apartado correspondiente, los gobiernos locales están en realidad subordinados a la construcción y mantenimiento de obras de infraestructura

menor, gasto cuyo impacto es mínimo en la generación de condiciones que mejoren el entorno económico municipal, de tal manera que se deben buscar alianzas público-privadas de desarrollo local que produzcan nuevas reglas de juego en el financiamiento municipal.

5.4 Estructura de los ingresos locales

Los ingresos tributarios de las municipalidades, salvo en El Salvador y Guatemala, tienen el mayor peso relativo dentro de la estructura de sus ingresos totales, y son la base financiera municipal.

CUADRO No. 12
Estructura de los ingresos locales en Centroamérica

	Costa Rica		Nicaragua		El Salvador		Honduras		Panamá		Guatemala	
	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002
Tributarios	65	73	63	44	24	21	50	68	71	76	25	25
No tributarios	1	15	20	5	5	5	27	12	23	20	9	5
Transferencias	5	4	0	11	46	55	15	15	4	1	50	60
Recursos crédito	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	14	8
Otros	12	7	17	40	24	24	8	8	2	3	2	2

Fuente: Elaborado a partir de los Institutos de Desarrollo y Fomento Municipal y Ministerios de Finanzas de los países seleccionados.

Los recursos de crédito aparecen como un componente menor en la estructura de los ingresos locales en Centroamérica. Son las capitales o ciudades grandes (más de cien mil habitantes) las que tienen acceso de preferencia a esta clase de recursos; sin embargo, es un punto a estudiar con más cuidado, como quiera que la garantía de recibir recursos vía transferencias convierte a las municipalidades en sujetos activos para el crédito, sin riesgo para las instituciones financieras. En El Salvador, por ejemplo, en los últimos años, las municipalidades han contraído deudas por US\$ 66 millones, teniendo como garantía los recursos

provenientes del Fondo de Desarrollo Económico y Social (FODES) comprometiendo en el pago de todos los créditos US\$19 millones, a cubrir en un período de entre 5 y 8 años; algunas municipalidades tienen comprometido entre el 50% y 75% de sus recursos FODES para el pago de los créditos -se descuenta directamente la cuota- y un número menor ya tienen comprometido el 100%.

La deuda de los gobiernos locales en Honduras no constituye por el momento problema macroeconómico, pues su peso relativo frente al Producto Interno Bruto durante el año 2000 significó menos de 1%, y 12% de la deuda pública interna.²⁵ Frente a los indicadores económicos municipales, la deuda local es más significativa, ya que para amortizaciones durante el año 2000 se destinó alrededor del 24% de los ingresos totales de las municipalidades; menos de 10% del total de las municipalidades concentran el 98% del total del endeudamiento.

Sin embargo, las situaciones anteriores pueden paulatinamente crecer y repetirse en los demás municipios de la región. Por lo tanto, se hace necesario colocar algunas reglas de juego referidas al endeudamiento local para evitar una “asfixia” financiera municipal a mediano plazo, reflejada en recursos externos comprometidos (transferencias como garantías y comprometidas para la amortización de la deuda) y recursos internos propios exiguos para responder a las obligaciones locales.

Las transferencias son un recurso complementario y compensatorio o de igualación importante para el financiamiento local. En promedio, representan para las municipalidades de la región un peso relativo de 17% dentro de la estructura de los ingresos totales; sin embargo, si tomamos a El Salvador, el peso relativo -promedio- en la estructura de los ingresos totales de las municipalidades es mayor (55%), aun cuando para muchos municipios tomados individualmente significa un porcentaje cercano al 90% de sus ingresos totales (Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala).

Las transferencias buscan resolver problemas de equidad, de correspondencia e igualación fiscal, y están orientadas a cerrar la brecha horizontal y vertical

²⁵ Para 1997, la deuda subnacional frente al PIB para México era del 2%, en Argentina del 5%, para Canadá 20% y una cifra ligeramente superior para Brasil.

-según sea el caso-. Sin embargo, es necesario reforzar estos conceptos en los países centroamericanos, ya que unas veces se destinan recursos sin asignar nuevas responsabilidades de gasto, y en otras se incluye dentro de las mismas a municipios grandes que superan el estándar por habitante. Las fórmulas de distribución de estos recursos deben ser periódicamente revisadas para adaptarlas

CUADRO No. 13
Importancia de las transferencias intergubernamentales
en algunos países de Latinoamérica

Indicadores		
Países	Porcentaje del PIB	% de los ingresos corrientes del gobierno central
1 9 9 5		
Brasil	6	31
Argentina	5	39
Colombia	5	38
Chile	2	9
Perú	1	7
2 0 0 2		
El Salvador	0.6	5.3
Honduras	0.4	1.5
Nicaragua	0.2	1.8
Panamá	0.2	0.6
Costa Rica	0.03	0.6

Fuente: Elaborado a partir de Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1998-1999. CEPAL. Bancos Centrales de los países. Institutos de Desarrollo y Fomento Municipal, 2000-2002.

a las nuevas condiciones socioeconómicas municipales y al objetivo previsto dentro de la política de descentralización fiscal diseñada. En este aspecto se ha ganado terreno, pues casi todos los países gozan de estos recursos complementarios, entre ellos, Guatemala, El Salvador Honduras, y recientemente, Nicaragua y Costa Rica, que aprobaron sus respectivas leyes en 2003 y 2001, respectivamente. En Panamá, en cada ejercicio fiscal el Gobierno Central gira a discreción recursos a sus municipalidades.

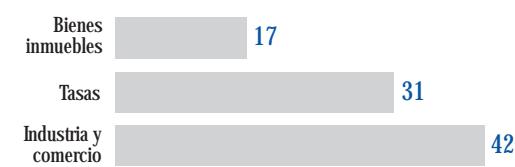
El Cuadro No. 13 muestra la importancia de las transferencias en países sudamericanos comprometidos en procesos de descentralización desde hace ya varios años, comparados con los centroamericanos, en los cuales apenas se vislumbra una nueva regulación en las relaciones intergubernamentales.

5.5 Estructura de los ingresos tributarios

El impuesto a las actividades comerciales, industriales y de servicios constituye el principal tributo dentro de la estructura de los ingresos tributarios de los países centroamericanos -salvo Guatemala-. Si bien su manejo y administración varía de un país a otro, en los últimos años se ha avanzado en la modernización para el manejo de este impuesto, principalmente definiendo la base imponible -ingresos- lo que ha facilitado su recaudación y fiscalización, además de procurar contar con un impuesto progresivo, equitativo, neutral y eficiente para la vida económica local, salvo El Salvador, cuyos municipios tienen dificultades para el cobro de este impuesto, pues su base imponible es el activo neto -resulta regresiva- lo cual permite una situación más susceptible para la evasión y elusión tributarias y dificultades para su fiscalización.

El impuesto sobre bienes inmuebles se constituye, después de las tasas, en un recurso importante para las municipalidades. Por ejemplo, en Costa Rica y Nicaragua, donde este impuesto es relativamente nuevo (1994), muestra cifras significativas en sus estructuras tributarias (22% y 13% en promedio), y puede servir de efecto demostrativo para Panamá o El Salvador, que aun no contemplan este impuesto dentro de la estructura tributaria local.

Principales ingresos propios municipales en Centroamérica 2002



De igual manera, resalta el peso relativo de las tasas por servicios -a pesar de contar en la mayoría de los países con tarifas que no consideran la recuperación de parte de los costos- las cuales son base importante de financiamiento local, particularmente en El Salvador, que compensa de esta forma la dependencia de la Asamblea Legislativa para la aprobación de las tarifas de sus impuestos.

El dinamismo e importancia de las tasas en la estructura tributaria local se refleja en la autonomía que poseen, en la mayoría de los países, las autoridades locales para fijar las tarifas de las mismas.

CUADRO No. 14
Estructura de los ingresos
tributarios en Centroamérica
(Porcentaje)

	Costa Rica		Nicaragua		El Salvador		Honduras		Panamá		Guatemala	
	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002
A. comerciales	46	42	47	47	30	35	nd	3	57	57	0	0
B. inmuebles	25	19	11	16	0	0	nd	18	0	0	16	25
Tasas	24	34	30	23	70	65	nd	25	10	11	78	65
Otros	5	5	12	14	0	0	nd	26	33	32	6	10
Total	100	100	100	100	100	100	0	100	100	100	100	100

Fuente: Elaborado a partir de los Institutos de Desarrollo y Fomento Municipal y Ministerios de Finanzas de los países seleccionados.

En la región, el Impuesto de Industria y Comercio representa el 42% de los ingresos tributarios, las tasas el 31% y el impuesto sobre los bienes inmuebles el 17%.

5.6 Estructura de los egresos municipales

Los gastos corrientes tienen un mayor peso relativo dentro de la estructura de los egresos locales; sin embargo, disminuyen levemente frente a los gastos de capital (inversión), particularmente en aquellos países que cuentan con una transferencia -por la obligatoriedad de invertir estos recursos en un porcentaje mínimo de 80%- (El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala). (Cuadro No. 15).

Si se comparan los ingresos y gastos por habitante en las municipalidades de los países centroamericanos durante el año 2002, se percibe que las municipalidades están utilizando en gastos de inversión menos del 50% -salvo El Salvador- de lo que perciben (ingresos totales), dejando el resto para su funcionamiento (Ver Cuadro No. 8).

CUADRO No. 15
Estructura de los egresos
municipales en Centroamérica
(Porcentaje)

	Costa Rica		Nicaragua		El Salvador		Honduras		Panamá		Guatemala	
	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002
Gasto corriente	76	74	58	50	62	54	nd	46	69	72	nd	36
Gasto capital	24	26	42	50	38	46	nd	54	31	26	nd	64
Total	100	100	100	100	100	100	0	100	100	100	100	100

Fuente: Elaborado a partir de los Institutos de Desarrollo y Fomento Municipal y Ministerios de Finanzas de los países seleccionados.

CUADRO No.16
Estructura de los gastos corrientes
(Porcentaje)

	Costa Rica		Nicaragua		El Salvador		Honduras		Panamá		P. Región	
	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002	1998	2002
Servicios personales	48	56	65	60	53	57	0	54	75	72	60	60
Materiales y suministros	31	29	31	25	14	10	0	34	12	13	22	22
Otros	21	15	4	15	33	33	0	12	13	15	18	18
Total	100	100	100	100	100	100	0	100	100	100	100	100

Los gastos de personal son en promedio 60%, el rubro de mayor peso relativo dentro de los gastos corrientes; su reducción y control deben ser considerados como una alternativa real como parte de una política de redistribución de los recursos municipales.



Fotografía: Unidad de Comunicaciones IESB

Primera parte

Capítulo 1

6.- Otros recursos para la inversión municipal



En los últimos 12 años, los países centroamericanos han encontrado en los Fondos de Inversión Social un mecanismo para invertir en los municipios. Su origen generalmente se sustenta en la respuesta del momento a planes de reconstrucción y emergencia o como producto de acuerdos de paz; sus recursos de financiamiento provienen en su mayor parte de agencias multilaterales y su permanencia en la mayoría de los casos es temporal.

Sin embargo, con el pasar del tiempo la mayoría de estos Fondos se convirtieron en permanentes, reorientando o adicionando a sus objetivos iniciales el combate y disminución de la pobreza, siendo los responsables de cuantiosas inversiones, entre otras, en servicios de saneamiento básico, obras de infraestructura en salud y educación, electricidad urbana y rural, caminos, carreteras, puentes, reparaciones locales, instalaciones deportivas y promoción del desarrollo productivo local y, en algunos casos, han incursionado en otros campos como la ejecución de actividades de asesoría técnica y capacitación municipal.

A pesar de la presencia local de estos recursos y del impacto que hayan podido tener en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, y en general en los indicadores de desarrollo económico y social local -no es objeto de este documento analizar a fondo su gestión-, existe la percepción de un manejo centralizado (a nivel nacional) de los mismos y un aislamiento de los gobiernos

municipales en el ciclo del proyecto a ejecutar en sus territorios, es decir, no guardan una estrecha relación de cooperación con las municipalidades.²⁶

En Guatemala, por ejemplo, desde el año 1991 el Estado ha creado a discreción un buen número de Fondos Sociales, dependiendo todos del nivel central en su estructura, gestión y financiamiento; entre ellos se cuentan el Fondo Nacional para la Paz (1991), el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario, el Fondo de Inversión Social (vinculado al Congreso de la República), el Fondo para el Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA), el Fondo para el Desarrollo del Agro (FONAGRO), el Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUA VI), el Fondo Vial (COVIAL), el Fondo de Tierras, el Fondo Guatemalteco para la Conservación de la Naturaleza y el Fondo Guatemalteco para el Medio Ambiente. De los anteriores, los fondos más importantes son FONAPAZ, el Fondo de Inversión Social (FIS), y el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario (FDSC), que en conjunto representan alrededor del 80% de todos los recursos de los Fondos Sociales.

La acción de estos Fondos ha tenido un impacto indirecto en los municipios de Guatemala y el volumen de recursos que manejan supera a los de las municipalidades, excepto en los primeros años de vigencia del situado (así se llama el porcentaje de los recursos del nivel central destinados a los municipios, (en Venezuela también) constitucional y a partir del año 2002, en que las políticas del gobierno cambiaron las tendencias y los pesos específicos. Lo que resulta evidente es que, mientras el uso de los recursos de las transferencias a las municipalidades está sujeto a un doble control de la ciudadanía (mediante la participación ciudadana en la gestión del gobierno y mediante los procesos electorales municipales), los recursos de los denominados Fondos Sociales no cuentan con ningún control ciudadano (Cuadro No. 17).

²⁶ A pesar de que en algunos países los Fondos utilizan metodologías participativas para priorizar la inversión.

CUADRO No. 17

**Comparación entre las transferencias a las
municipalidades y los recursos de los fondos sociales
-Guatemala- (Millones de quetzales)**

Años	10% C.	IVA-PAZ	Suma	FSDC	FIS	FONAPAZ	Suma	Relación
	(1)	(2)	(1) y (2)				Fondos	Trans./fondos
1993-97	2,262	463	2,725	816	383	590	1,789	152%
1998	601	454	1055	491	366	592	1,499	73
1999	671	534	1205	551	410	350	1,311	92
2000	684	689	1,373	705	454	386	1,545	89
2001	896	721	1,617	734	539	587	1,860	87
2002	978	1,026	2,004	711	499	424	1,634	123
Total	6,092	3,887	9,979	4,008	2,651	2,929	9,588	104%

Fuente: Elaborado por Rokaél Cardona en base a los presupuestos de ingresos y egresos del Ministerio de Finanzas Públicas.

En Honduras, las inversiones se realizan a través del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS),²⁷ cuyo objeto es mejorar las condiciones de vida de la población pobre, brindándole mayor acceso a los servicios sociales básicos, además de fomentar la planeación participativa, permitiendo que las comunidades den prioridad a la inversión.

El FHIS es un ente que canaliza recursos²⁸ para el financiamiento de la infraestructura del nivel local; durante el período 1998-2001 (conocido como FHIS-3) desembolsó un monto de US\$ 256.4 millones, distribuidos en 10,308

²⁷ Creado mediante Decreto 12 de 1990 y ampliada su vida institucional hasta 2012 mediante Decreto 166 de 1999.

²⁸ La mayor parte provienen del crédito externo y una porción menor de recursos del gobierno nacional.

²⁹ Se puede consultar en las estadísticas FHIS 2001.

proyectos,²⁹ de los cuales el 51% fueron para el sector de educación,³⁰ 25% para el sector llamado municipal, 7% para salud, y el porcentaje restante (17%) repartido en proyectos de reconstrucción de caminos y puentes, agua y alcantarillado de infraestructura mayor y menor, asistencia social, medio ambiente y otros. Estos recursos son invertidos en los municipios; sin embargo, la participación de las municipalidades en las distintas fases del ciclo del proyecto de las inversiones del FHIS es mínima. En 2002, de las 47 municipalidades que firmaron un convenio, solamente 43 estaban activas y de éstas sólo 23 manejan los proyectos.

En El Salvador, el Fondo de Inversión Social (FIS) se crea en 1990 como un organismo de carácter temporal cuya misión era la disminución de los efectos negativos de los ajustes estructurales en los sectores más vulnerables; su actividad primaria consistía en el financiamiento de pequeños proyectos de infraestructura y la dotación de equipo para programas en las áreas de salud, educación, agua potable y saneamiento, medio ambiente, electrificación y desarrollo comunitario. Debido al impacto de sus acciones sociales, la existencia del FIS se prolongó de 1994 a 1997. En 1996 se le incorporaron las funciones del Programa de Municipalidades en Acción y las de la Secretaría de Reconstrucción Nacional; a partir de ese momento, el Fondo se denomina de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), transformándose en una entidad gubernamental permanente y principal responsable del desarrollo local.

El FISDL posee varios programas concebidos como estrategia para erradicar la pobreza, entre otros, el de Asistencia Técnica para el Desarrollo Local (PATDEL), Fondo de Becas, de Fortalecimiento Financiero Municipal, de Electrificación Rural (PROERES) y Mantenimiento Preventivo de Caminos. Durante el periodo comprendido entre 1999 y 2004, el Fondo desarrolló 6,931 proyectos de infraestructura social y económica básica, en los cuales invirtió un total de US\$ 338.8 millones con recursos provenientes de los cooperantes internacionales y del gobierno central, bajo la administración delegada por los Ministerios de Educación, Salud Pública y Asistencia Social y por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Como se aprecia, los recursos invertidos son considerables y los Fondos están más ligados a la ejecución de políticas públicas nacionales y a alcanzar objetivos

de erradicación de la pobreza como prioridad nacional -lo que, de hecho, se ha logrado en alguna medida- que a buscar colateralmente el fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad local.

Es importante destacar que los denominados Fondos Sociales constituyen un volumen de recursos que, transferidos en su mayoría a las municipalidades, constituirían un potencial de cambio económico sustantivo, de modo que su vinculación real y directa con el proceso de descentralización es un reto para los gobiernos centroamericanos que deberán ajustar sus estrategias de reforma y modernización del Estado en las que se fortalezca la autonomía municipal.

Segunda parte

Conclusiones



1. Período de avances significativos

El período de análisis 1998-2002 se puede considerar desatendido por los países de la región centroamericana en lo que respecta al fomento e impulso del proceso de descentralización fiscal. Los esfuerzos realizados por algunos países, orientados a fortalecer el financiamiento local y facilitar el ejercicio impositivo de las municipalidades dentro de un marco general previamente definido, han sido fragmentados y coyunturales; no se presenta un avance significativo relacionado con una estrategia definida para la redistribución de competencias y recursos. Los indicadores fiscales mostrados señalan un estancamiento de los gobiernos locales empeñados en una lucha diaria de supervivencia, alejados del cumplimiento a cabalidad de sus responsabilidades y bajo la influencia de un marco legal, administrativo y fiscal restrictivo. Se podría concluir que el sistema centralista de gestión, que ha definido durante muchos años el tipo de relación intergubernamental, no está dispuesto a ceder espacio al menos en el corto plazo.

2. El desarrollo local es también una responsabilidad nacional

Los retos que impone la globalización obligan a los países a buscar la competitividad para mejorar su desarrollo económico mediante el fortalecimiento,

entre otros, del capital social, la generación de riqueza, la producción de mayor valor agregado y el ofrecimiento de empleos permanentes y calificados. Para lograr este objetivo, es necesario concertar políticas públicas de desarrollo y uno de los actores genuinos para concertar esas políticas es el nivel local, es decir, las municipalidades son los socios por excelencia del nivel central para lograr avances significativos en el desarrollo.

Sin embargo, cualquier medida tendiente a fortalecer a las municipalidades es vista con recelo por el poder central, al considerarlos, equivocadamente, como rivales y no como agentes complementarios de la acción pública en la prestación de los servicios y en el ejercicio de competencias. De hecho, existe la concepción -discutible- de que el nivel central es más eficiente en el gasto (con un peso relativo de 95% del total y adicionalmente el realizado mediante los Fondos de Inversión Social) y por consiguiente debe concentrar los ingresos. El poder central en estas circunstancias es el único responsable del desarrollo nacional y su actuación en todos los campos así lo demuestra (monopolio de rentas y competencias), quedando las municipalidades sin oportunidad alguna de aporte a la riqueza nacional y limitados en todas sus actuaciones para generar un entorno competitivo.

El municipio, dentro del contexto político institucional actual en Centroamérica, “por sí mismo” no es responsable de su propio desarrollo, de modo que está inserto dentro de una estructura de relaciones intergubernamentales en donde el nivel central se arroga la potestad de regular dichas relaciones; el desarrollo local es un “problema nacional” de responsabilidad igualmente nacional, con la obligación, por lo menos, de conceder y garantizar de una manera concertada a los gobiernos municipales un marco legal, administrativo, fiscal y económico apropiado que les permita ganar competitividad y generar desarrollo.

Hasta la fecha, las municipalidades en el concierto centroamericano no han contado con un “socio” dentro del proceso de desarrollo y su situación de “supervivencia” es el reflejo de sus limitaciones a causa del centralismo imperante en la región.

3. Lo fiscal bajo restricciones normativas

Uno de los factores responsables de la debilidad de las finanzas municipales

y del poco desarrollo del proceso de descentralización fiscal en los países centroamericanos es la existencia de un marco normativo -constitucional y legal- restrictivo, que permite poco margen de maniobra fiscal a las municipalidades, siendo un obstáculo para el ejercicio de la potestad tributaria. En algunos países de la región -El Salvador, Nicaragua y Costa Rica- la Constitución Política establece que la Asamblea Legislativa determinará los planes de arbitrios o iniciativas de ley tributaria, previamente definidos dentro de la autonomía local por los Concejos; esta situación tiene como consecuencia que buena parte de las municipalidades en los países mencionados cuenten con estatutos tributarios “congelados”, sometidos a un proceso dispendioso de actualización.

La pretensión de dotar a las municipalidades de herramientas técnicas, jurídicas y políticas que les permitan asumir de manera efectiva su papel como entidades prestadoras de servicios públicos y cumplir funciones de promoción del desarrollo económico local, dentro de un esquema regulado de relaciones intergubernamentales y recaudatorias, se ve parcialmente cumplida, ya que la normatividad fiscal municipal aprobada en la mayoría de los países presenta en la actualidad características que ameritan una urgente revisión, entre ellas, tributos de ninguna eficiencia y eficacia fiscal, tarifas impositivas regresivas y con valores absolutos de cobro cuya técnica de cálculo no es comprensible, bases imponibles susceptibles de cambio, cobro de tasas no ligadas a la naturaleza de la prestación del servicio y falta de mecanismos para llevar una gestión tributaria adecuada y proactiva. En estas condiciones, el ejercicio de la potestad tributaria en el nivel local es restringido, y mejorar el recaudo para lograr la sostenibilidad financiera municipal dentro de un marco que contemple tributos globalmente progresivos se convierte en una tarea prioritaria para emprender.

En los últimos diez años, no se asumieron procesos integrales de reforma del Estado que comprometieran a los niveles administrativos (nacional y local) en una distribución de competencias impositivas y recaudatorias; la legislación promulgada relacionada con el tema resultó coyuntural y aislada de la realidad municipal y en la actualidad, como se describió en el apartado anterior, ese paquete normativo fiscal en la mayoría de los países del estudio resulta inadecuado.

4. Políticas de descentralización redactadas y poco desarrolladas

No se puede desconocer el esfuerzo realizado por los distintos países para diseñar políticas de modernización del Estado y, entre ellas, considerar una estrategia de descentralización. Sin embargo, difícilmente se puede conocer el comienzo y fin de las mismas, ya que a veces se reorientan y formulan nuevas sin haber comenzado la anterior, y no se presenta de manera integral un acompañamiento de voluntad política reflejado en la toma de decisiones administrativas y fiscales orientadas a regular las relaciones entre los niveles administrativos, es decir, la estructura del Estado permanece estática y reacia a abandonar el principio centralista que ha aplicado por mucho tiempo. Las normas que se han aprobado responden a situaciones de coyuntura y, posiblemente, a un interés específico de voluntad política, y no a una decisión integral dentro de un marco de modernización del Estado, o político de descentralización.

5. Municipios pequeños, brecha fiscal horizontal y vertical amplia

Las diferentes capacidades institucionales y económicas de las municipalidades de la región para la generación de recursos provenientes de sus bases fiscales y de sus condiciones particulares socioeconómicas determinan una “brecha fiscal horizontal” amplia, reflejada en la mayor capacidad relativa de unos para generar riqueza y la posibilidad de prestar servicios y ofrecer oportunidades de desarrollo más adecuadas, frente a otros, casi sin ninguna posibilidad de progreso. De la misma manera, frente a la prestación de los servicios, y de las responsabilidades a cumplir, se presenta una “brecha fiscal vertical”, aun cuando es un poco más difícil de calcular, debido a la dificultad para conocer los costos de los servicios y responsabilidades locales frente a los ingresos y gastos municipales. Los indicadores presentados en este documento corroboran las diferencias relativas, de unos y otros, en la disponibilidad de recursos financieros y sus bases económicas y tributarias.

6. Competencias municipales de grado menor

La forma de organización centralista de Estado se manifiesta en la concentración

en el nivel central de la mayor parte de las responsabilidades en la prestación de los servicios públicos y sociales, quedando para las municipalidades otras funciones de índole menor; cuyo impacto en la vida local y en la mejora de la calidad de vida de los habitantes es casi imperceptible.

Se puede afirmar que existen tareas tradicionales para los gobiernos locales que son realizadas de manera precaria, salvo en los municipios intermedios y grandes (más de cien mil habitantes) por la capacidad de desarrollo institucional y económico alcanzado, que les permite cumplir de manera adecuada con ciertas funciones y prestar servicios dentro de niveles aceptables de eficiencia. Sin embargo, estos últimos no representan más de 4% de los municipios de la región.

Por el momento, es difícil establecer con claridad las competencias municipales propias, delegadas o compartidas. La realidad muestra que durante el período de análisis no hubo normatividad alguna encaminada a redefinir competencias entre los niveles de gobierno y las municipalidades de la región, los cuales quedan subordinados a la construcción y mantenimiento de obras de infraestructura menor.

La descentralización fiscal -enmarcada dentro de una política general de descentralización- presupone una clara delimitación de responsabilidades entre los niveles nacional y local, en el ámbito recaudatorio e impositivo y en la distribución de competencias y prestación de servicios; este esquema de relación intergubernamental no se encuentra claramente definido o realmente en marcha en ninguno de los países estudiados.

7. Esfuerzo limitado para el fortalecimiento fiscal municipal

Los indicadores muestran el débil aporte de los municipios de la región al agregado nacional de la economía y, por consiguiente, su limitada capacidad para la prestación de los servicios y la generación de actividades productivas. La presión tributaria local no llega al 1% del PIB y las finanzas locales tienen escasa importancia relativa -ingresos y gastos- frente a aquellas del nivel nacional -en promedio 5%-. El mayor peso relativo del gasto público lo asume el nivel central, situación que relega a las municipalidades a desempeñar un papel secundario y casi imperceptible dentro del proceso de desarrollo y de la inversión pública.

Los ingresos tributarios son la base de la estructura de los recursos municipales, aun cuando el marco legal que los define es limitado. El impuesto sobre las actividades comerciales, a la propiedad inmueble y las tasas por servicios se constituyen en los recursos propios más importantes, especialmente las tasas, cuyo comportamiento efectivo las convierte en el segundo ingreso después del impuesto a las actividades comerciales, resaltando el hecho de la autonomía de las autoridades locales para su manejo y administración, incluida la fijación de las tarifas.

Los países con menor autonomía de gasto e ingreso -El Salvador y Guatemala - son los que realizan más inversión (recursos que reciben de transferencias) frente a aquellos con más autonomía de ingreso y gasto, cuyos recursos cubren apenas su funcionamiento y muy poco la inversión -Nicaragua, Panamá, Honduras y Costa Rica-. El gasto municipal se enmarca dentro de la premisa de la “eficiencia del gasto”, es decir, en qué medida el gasto público local incide en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y genera condiciones de entorno favorables al desarrollo económico local, “gasto productivo local”. Estas dos condiciones no se encuentran claramente identificadas como características del gasto que realizan las municipalidades.

Las transferencias a las municipalidades provenientes del gobierno central se convierten en la mayoría de los casos en la única posibilidad de inversión local; su monto es siempre motivo de discusión, al no tener formulada una política de descentralización que indique la distribución de competencias y costo de las mismas, de allí que la suma a transferir siempre es el “cuello de botella a resolver”, además de los criterios de distribución y asignación. Sin embargo, se percibe un avance significativo relacionado con esta forma complementaria y compensatoria de financiamiento local, pues, salvo Panamá, todos los demás países de la región cuentan con estos recursos adicionales.

Los recursos de crédito -interno y externo- son percibidos solamente por las municipalidades grandes y las capitales, que apalancan parte de su financiamiento mediante estos recursos. Sin embargo, es importante anotar que en países como El Salvador, buena parte de las municipalidades accede a este tipo de financiamiento teniendo como garantía los recursos del FODES (transferencias), mecanismo que habría que analizar con más detenimiento, pues puede suceder que, a mediano plazo, las transferencias solamente vayan dirigidas a cubrir los pagos de los préstamos, paralizando la actividad de inversión municipal.

8. Otros recursos para inversión municipal.

Fondos de inversión social.

Los Fondos de Inversión Social son los responsables de cuantiosas inversiones en los municipios de la región centroamericana. Por la naturaleza de sus funciones, han orientado los recursos, entre otros, a ejecutar proyectos relacionados con la provisión de servicios de saneamiento básico, obras de infraestructura en salud y educación, electricidad urbana y rural, caminos, carreteras, puentes, reparaciones locales, instalaciones deportivas y promoción del desarrollo productivo local; en algunos casos, han incursionado en otros campos como la ejecución de actividades de asesoría técnica y capacitación municipal.

A pesar de la presencia local de estos recursos y del impacto que hayan podido tener en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y en general en los indicadores de desarrollo económico y social local, particularmente en la erradicación de la pobreza, existe la percepción de un manejo centralizado e indicativo de los mismos, así como de un aislamiento de los gobiernos municipales con respecto a las inversiones prioritarias a ejecutar en sus territorios, es decir, tales fondos no guardan una estrecha relación de cooperación y coordinación con las municipalidades.

Los recursos invertidos son considerables y los Fondos están más ligados a la ejecución de políticas públicas nacionales y a alcanzar objetivos de erradicación de la pobreza como prioridad nacional, que a buscar colateralmente el fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad local. Es importante destacar que los denominados Fondos Sociales constituyen un volumen de recursos que, transferidos en su mayoría a las municipalidades, constituirían un potencial de cambio económico sustantivo, de modo que su vinculación real y directa con el financiamiento del proceso de descentralización es un reto para los gobiernos centroamericanos, que deberán ajustar sus estrategias de reforma y modernización del Estado de manera que la autonomía municipal y gobernabilidad de las municipalidades se fortalezca como parte integrante de un proceso paralelo de fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales.



Segunda parte

Desafíos



Foto: Unidad de Comunicaciones (UNICOM)

- Crear conciencia en los países de la región para que en el corto plazo las municipalidades sean consideradas como agentes complementarios (socios) del nivel central dentro del proceso de fortalecimiento del Desarrollo Nacional, sujetos a asumir nuevas responsabilidades y recursos bajo los criterios de la coordinación, subsidiariedad y concurrencia.
- Propender -esfuerzo concertado de las asociaciones municipales, agencias nacionales, órganos legislativos- a que, a mediano plazo, los países de la región cuenten con un marco constitucional y legal adecuado, que apoye la descentralización fiscal, y en el que las municipalidades gocen de un margen de maniobra tributario amplio y que contenga los principios modernos de administración tributaria y defina en general las relaciones intergubernamentales fiscales. El marco normativo propuesto debe considerar las diferencias existentes en la capacidad financiera, de gestión y de oportunidad que se presentan en las municipalidades de la región, reflejadas en las brechas “horizontal” y “vertical”, implementando diferentes regímenes legales y administrativos adecuados a las características propias de los gobiernos locales. Vale decir que no es recomendable que exista un régimen único legal y de gestión municipal, cuando las condiciones propias de un municipio no son comparables a las de otros.
- Trabajar -mediante una acción concertada de las asociaciones municipales,

organizaciones comunitarias, no gubernamentales e instancias gubernamentales, entre otras- para que, en el corto plazo, los países de la región adquieran un compromiso real con la puesta en marcha del proceso de descentralización administrativa y fiscal, fijando una ruta crítica (al estilo del Pacto Fiscal formulado en Guatemala) y metas factibles a alcanzar, como complemento de la ejecución de las políticas y estrategias ya formuladas. Al igual que en la recomendación anterior, la ruta crítica debe considerar una gradualidad en el proceso y determinar diferentes capacidades institucionales susceptibles en una primera etapa de recibir nuevas responsabilidades y recursos.

- Fijar para los países de la región como meta en el mediano plazo la disminución significativa de la brecha horizontal y vertical que se presenta en sus municipios, mediante la adopción de medidas de financiamiento que contemplen una transferencia equitativa e igualitaria, un mejoramiento de la base tributaria que genere recursos propios, alternativas de coparticipación tributaria, fortalecimiento institucional local y una redistribución de competencias. A corto plazo, es necesario revisar la fórmula en algunos países para la distribución de los recursos mediante transferencias, con el objeto de reacomodarla a los principios de equidad e igualdad.
- Lograr que en los próximos cinco años en los países de la región el peso relativo de las finanzas locales (ingresos y gastos) dentro del total de las finanzas nacionales y en el Producto Interno Bruto logre un aumento significativo como resultado del nuevo papel conferido a las municipalidades como socios y complemento de las acciones del nivel central dentro de un proceso de descentralización y de desarrollo nacional.
- Propender en el mediano plazo a la vinculación real y directa del financiamiento del proceso de descentralización mediante la reorientación gradual de los recursos que manejan los Fondos de Inversión Social, como parte integrante de un proceso paralelo de fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales.
- Mejorar en el corto plazo el sistema de información fiscal municipal, que permita recoger de manera adecuada y eficiente cifras relativas al manejo y comportamiento de las finanzas locales.

0365
22
14



Foto: Instituto de Comunicação FCSL

Bibliografía consultada

- AGHON, Gabriel y ESPITIA, Gonzalo. El estado de la Descentralización Fiscal en Centroamérica. Casos Nicaragua, El Salvador, Costa Rica y República Dominicana, CEPAL-GTZ. Managua-Nicaragua. 2000.
- CARDONA, Rokaël. La descentralización Fiscal en Guatemala. GTZ-FUNDE. Ciudad de Guatemala- Guatemala. Julio 2004.
- ESPITIA Gonzalo. El estado de la Descentralización Fiscal en Honduras. BID-GTZ. 2001.
- ESPITIA Gonzalo, El estado de la Descentralización Fiscal en Panamá. Documento para el Banco Mundial dentro de la formulación del Proyecto para la erradicación de la pobreza. Segunda Fase. Panamá. 2002.
- Anteriores documentos actualizados dentro del convenio GTZ-FUNDE (El Salvador) por LEIVA Giovanni, Costa Rica, AGÜERO Marcos, Honduras, LINDO Gilberto, Nicaragua, VELÁSQUEZ Titomario, El Salvador, RODRÍGUEZ Ignacio, Panamá, PEÑA Luis, Guatemala.

Para el estudio inicial se consultó en cada país así:

Nicaragua

- Alcaldía de Managua, Informe ejecutivo de la gestión municipal, abril-junio de 1999, Managua, Nicaragua.
- Alcaldía de Managua, Informe ejecutivo de la gestión municipal, 1997, Managua, Nicaragua.
- Alcaldía de Managua, Informe ejecutivo de la gestión municipal, 1998, Managua, Nicaragua.
- Baldizon, Yader, Descentralización fiscal en Nicaragua, Proyecto regional de descentralización

- fiscal CEPAL/GTZ, Serie Política Fiscal, No. 63, Santiago de Chile, 1994.
- Banco Central de Nicaragua, Informe Anual, 1998, Managua, Nicaragua.
 - Banco Central de Nicaragua, Indicadores económicos, Junio de 1999, Managua, Nicaragua.
 - Banco Mundial- DANIDA, Análisis de las inversiones públicas en Nicaragua. Descentralización y Finanzas Municipales, Septiembre de 1996, Managua, Nicaragua.
 - Bendaña, Silvio, Descentralización Fiscal: Caso de Nicaragua. Octubre de 1994. Documento presentado en el Seminario Internacional CEPAL/GTZ de “Descentralización Fiscal en América Latina”, Quito, Ecuador, Octubre 17-19 de 1994.
 - Comisión Sectorial para la Descentralización. Informe de Gestión, Descentralización 1, 1998, Managua, Nicaragua.
 - Comisión Sectorial para la Descentralización. Boletín Informativo, mayo – junio de 1999, y julio – agosto de 1999, Managua, Nicaragua.
 - Comisión Sectorial para la Descentralización, Secretaría Técnica, Documento de la Serie Descentralización, Septiembre de 1999, Managua, Nicaragua.
 - Constitución Política de Nicaragua con sus reformas, Cuarta edición, 1995.
 - COSUDE-FISE, Rol futuro de los Fondos de Inversión Social, Agosto de 1997, Managua, Nicaragua.
 - Fondo de Inversión Social FISE, Informe de avance del Programa 1998 –2001, Managua, Nicaragua.
 - Garzón, Hernando, Propuesta para un sistema de transferencias fiscales del Gobierno Central y tres municipios. Banco Mundial, 1995.
 - Garzón, Hernando, Ph.D., Nicaragua Strengthening macroeconomic stability. The impact on municipal finance, Washington D.C., 1998, Protierra INIFOM.
 - Garzón, Hernando, Propuestas para un sistema de transferencias fiscales del gobierno central a los municipios, febrero, 1995, Managua, Nicaragua.
 - INFOM-AMUNIC, Análisis Jurídico de la Ley de justicia tributaria y comercial desde el ámbito municipal, noviembre de 1998, Managua, Nicaragua.
 - Instituto de Fomento Municipal INIFOM, Informe Anual, 1998.
 - Lacayo, Carlos, Descentralización y mantenimiento de la inversión social básica, Caso FISE, 1998.
 - Martínez, Jorge, Principios para una estrategia de descentralización fiscal en Nicaragua, USAID, 1997.
 - Pinto, Rogerio “Decentralization in Nicaragua: an institutional approach to policy”. Banco Mundial, 1999

- Programa de Inversiones Públicas, Secretaría Técnica de la Presidencia, Dirección General de Inversiones Públicas, 1999, Managua, Nicaragua.
- Witte, Jörg, Descentralización Fiscal en América Latina, Proyecto Fomento de la Autonomía Municipal FAMU INIFOM/GTZ, Managua, Nicaragua, Junio de 1999.
- Normas y leyes del país.

El Salvador

- Alcaldía de Juayúa, Presupuesto Municipal por mes de gestión, 1999, San Salvador, El Salvador.
- Banco Central de Reserva de El Salvador, Boletín Económico, Junio de 1999, San Salvador, El Salvador.
- Banco Central de Reserva de El Salvador, Memoria de Labores, 1997, San Salvador, El Salvador.
- Banco Central de Reserva de El Salvador, Memoria de Labores, 1998, San Salvador, El Salvador.
- Banco Central de Reserva de El Salvador, Indicadores Económicos Anuales 1992-1999. San Salvador, El Salvador.
- Buller, Eduardo, Asesoramiento en el Fomento Municipal y la Descentralización, PROMUDE/GTZ, Noviembre de 1996, San Salvador, El Salvador.
- COMURES - FISDL, -ISDEM, otros, Líneas básicas para una estrategia nacional de desarrollo local, Propuesta para discusión, Septiembre de 1999, San Salvador, El Salvador.
- Constitución de la República de El Salvador y sus reformas, Edición 1999.
- Dirección General de Impuestos Internos, Memoria 1998 San Salvador, El Salvador.
- FUNDAUNGO, Centroamérica: Gobierno local y participación ciudadana, San Salvador, El Salvador, No. 4, 1996.
- FUNDASPAD/APN, Anteproyecto de Ley "Descentralización del Estado y Participación Ciudadana, 1999, San Salvador, El Salvador.
- FUSADES, Estabilización y perspectivas de crecimiento en El Salvador, Noviembre de 1999, San Salvador, El Salvador.
- FUSADES, Boletín Económico y Social, No. 114, 1995, San Salvador, El Salvador.
- FUSADES, Boletín Económico y Social, No. 140, 1997, San Salvador, El Salvador.
- FUSADES, Boletín Económico y Social, No. 146, 1998, San Salvador, El Salvador.
- FUSADES, Boletín Económico y Social, No. 154, 1999, San Salvador, El Salvador.
- FUSADES, Informe trimestral de Coyuntura, Primer Trimestre de 1999, San Salvador, El Salvador.
- Idrovo, Jaime; Orellana, Victor, Marco institucional intermedio para la descentralización, PROMUDE/GTZ, Julio de 1999, San Salvador, El Salvador.
- ISDEM-ISED-. Fundación Konrad Adenauer (KAS), Propuesta de Descentralización para El Salvador, San Salvador, El Salvador, 1995.

- ISDEM, Memoria Labores, 1996, San Salvador, El Salvador.
- ISDEM, Memoria Labores, 1997, San Salvador, El Salvador.
- ISDEM, Memoria Labores, 1998, San Salvador, El Salvador.
- ISDEM, Indicadores financieros. 2002, San Salvador, El Salvador.
- La Nueva Alianza, Programa de Gobierno 1999-2004, San Salvador, El Salvador.
- Ley Orgánica del ISDEM, San Salvador, El Salvador, 1989.
- Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Jurídica, Marzo de 1997, Ministerio de Justicia, San Salvador, El Salvador.
- Ley de Impuestos Municipales de Texistepeque, Santa Ana, 1996, San Salvador, El Salvador.
- Ministerio de Hacienda, Informe de la Gestión Financiera del Estado, Ejercicio Fiscal 1998, San Salvador, El Salvador.
- Proyecto de Ley de Impuestos del Municipio de San Salvador, 1998, San Salvador, El Salvador.
- Recopilación de leyes en materia municipal, 3 Ed. 1999, San Salvador, El Salvador.
- RTI-COMURES. Orientador Municipal, Proyecto de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana, Abril de 1999, San Salvador, El Salvador.
- Normas y leyes del país.

Costa Rica

- Contraloría General de la República, Memoria anual, 1998, San José, Costa Rica.
- Constitución Política de la República de Costa Rica.
- Banco Central de Costa Rica. Informes 1997, 1998, 1999. San José. Costa Rica.
- Contraloría General de la República, Circular No. 8060, Resumen de algunas disposiciones legales y técnicas para el subsector municipal, San José, Costa Rica, 1998.
- Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, Proyecto Estado de la Nación, Costa Rica, 1999.
- IFAM, Código Municipal, San José, Costa Rica, 1999.
- Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, Proyecto Estado de la Nación, Costa Rica, 1999, Informe 1.
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal IFAM, Programa Anual de Trabajo 2000, Septiembre de 1999, San José Costa Rica.
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal IFAM, Información suministrada de cifras municipales de 1997, 1998 y 1999, San José Costa Rica.
- Normas y leyes del país.

OTROS DOCUMENTOS

- DESCENTRALIZACIÓN FISCAL MARCO CONCEPTUAL, CEPAL/GTZ. Serie política Fiscal N° 44.
- AGHÓN GABRIEL, "Fortalecimiento de las finanzas municipales: dificultades y nuevos desafíos para los países de la Región" Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo, Gabriel Aghón y Herbert Edling (comps.) CEPAL/GTZ, Proyecto Regional de descentralización fiscal. Santiago de Chile. 1997.
- EL PACTO FISCAL. Comisión Económica para América Latina. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile. 1998.
- ESTUDIO ECONÓMICO PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL 1998-1999.
- FEMICA, BID, y otros, La modernización de las finanzas municipales, Ponencias versión preliminar, Antigua, Guatemala, 18-20, Septiembre de 1998.
- WBI-IULA-CELCADEL-IESA (Organizadores), Relaciones fiscales intergubernamentales y gestión financiera local, Caracas, Venezuela, 1999.
- Wiesner, Eduardo, Fiscal decentralization and social spending in Latin America: The search for efficiency and equity. Interamerican Development Bank, Washington, Working Papers, Serie 199, 1994.

•³6⁵221418437